



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Marka Bedřicha v právní věci žalobce: **TESYDO, s. r. o.**, se sídlem Mariánské náměstí 617/1, Brno, IČO 26962969, zastoupen Mgr. Andreou Trojanovou, advokátkou, se sídlem Hybešova 307, Rosice, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2015, č. j. MPO 57774/14/43100/R.01,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 27. 2. 2015, č. j. MPO 57774/14/43100/R.01, a rozhodnutí Českého institutu pro akreditaci ze dne 18. 11. 2014, č. j. 8958/14/ČIA/DS, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení 9 800 Kč, a to do rukou jeho zástupkyně Mgr. Andrey Trojanové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Předmět sporu

Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 2. 2015, č. j. MPO 57774/14/43100/R.01, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Českého institutu pro akreditaci (dále též „Institut“ nebo „správní orgán I. stupně“) ze dne 18. 11. 2014, č. j. 8958/14/ČIA/DS, kterým institut rozhodl dle § 16 odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „ZTPV“). Institut tímto rozhodnutím v prvním výroku udělil žalobci akreditace podle ČSN EN ISO/IEC 17065:2013 (dále též

„Norma“) v rozsahu přílohy č. 1 tohoto rozhodnutí s platností od 18. 11. 2014; zároveň vydal tomu odpovídající osvědčení v anglickém jazyku. Druhým výrokem Institut žádost žalobce podle Normy v rozsahu uvedeném v příloze č. 2 tohoto rozhodnutí zamítl, a to i ve vztahu k žádosti o vydání osvědčení o akreditaci v anglickém jazyce.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

Žalobou ze dne 28. 4. 2015 napadl žalobce nadepsané rozhodnutí žalovaného. Žalobce uvádí, že je obchodní korporací, která mimo jiné působí jako certifikační orgán pro výrobky a procesy svařování ve smyslu ZTPV. Jako akreditovaná osoba má dle § 10 ZTPV oprávnění vydávat certifikáty, které osvědčují, že výrobek nebo činnost související s jeho výrobou, popřípadě jeho opakovaným použitím, jsou v souladu s technickými požadavky uvedenými v certifikátu. Žalobce se domnívá, že mu bylo nezákonným rozhodnutím žalovaného znemožněno nadále vykonávat v určitém rozsahu činnost certifikačního orgánu.

Žalobce poukazuje na § 16 ZTPV a namítá, že v rámci správního řízení bylo prokázáno, že akreditační požadavky splňuje. V žádném z rozhodnutí správních orgánů není konkrétně uvedeno, které požadavky nesplňuje. Rozhodnutí institutu se opírá o konstatování, že žalobce v rámci akreditačního procesu neodstranil identifikované neshody 5Jan(1), KU1 a KU2. Institut v daném případě vystavil neshody, v nichž požadavky na konkrétnost a odkaz na příslušná ustanovení právních předpisů či norem (resp. popis nesplněných činností) chybí a odkaz je nepřesný, zmatečný a nesprávný.

V záznamu o neshodě č. KU1 a v záznamu o neshodě č. KU2 je uvedeno, že žalobce se dopustil porušení akreditačního požadavku týkajícího se čl. 6.2 Normy. Žalobce konstatuje, že čl. 6.2 Normy se týká pouze možnosti COV („certifikační orgán výrobků“, pozn. zdejšího soudu) zadávat realizaci činnosti hodnocení smluvně zajištěným subdodavatelům, nikoli povinnosti mít smluvně zajištěné akreditované zkušební laboratoře pro případ budoucí možnosti zkoušení nebo měření produktu zákazníka COV. Zajištění zkoušení produktu v souladu s příslušnými výrobovými normami a předpisy je v tomto případě výhradně povinností zákazníka, nikoli COV. Žalobcovy závěry přitom podporuje i čl. 4.2.7 Normy. Správnost svých dosavadních postupů žalobce dokládá i dokumentovaným postupem TOS 601. Odborný posuzovatel, Ing. J. J., MBA, ve zprávě ze dne 1. 9. 2014 uvedl, že dokumentované postupy certifikace řady TOS 601 a TOS 602 jsou v souladu s požadavky Normy. Žalobce proto uzavírá, že jestliže zdokumentované postupy certifikace jsou v souladu s požadavky Normy, nelze tvrdit na jiném místě, že se jedná o neshodu v rozporu s Normou.

V případě neshody 5Jan(1) je neodstraněná část neshody, identifikovaná jako *neumožnění přístupu skupině pozorovatelů do části dokumentace k uzavřeným případům certifikace z oblasti posuzování shody, která je v rozsahu akreditace COV č. 3169*, podle názoru žalobce rovněž identifikovaná nesprávně. Žalobce v žádném případě nebránil v přístupu pozorovatelů Institutu k dokumentaci uzavřených případů certifikace z oblasti posuzování shod, která je v rozsahu akreditace COV. Další činnost, kterou žalobce vykonává a jejíž

výstupní dokument neobsahuje odkaz na akreditaci, nemůže být předmětem posuzování akreditačního orgánu, protože žalobce tuto činnost nevykonává v rozsahu akreditace COV č. 3169. Posuzovatel identifikoval neumožnění přístupu do dokumentace k činnosti žalobce, která je v rozsahu akreditace COV č. 3169, ve skutečnosti se ale jednalo o neumožnění přístupu do firemní dokumentace žalobce ohledně jiných jeho činností. Uvedená neplnění akreditačních požadavků identifikovaná v Záznamu o neshodě ze dne 29. 7. 2014, č. 5Jan(1), jako porušení čl. 7.12 a 7.7 Normy jsou neopodstatněná. Druhá neopodstatněná část neshody 5Jan(1) je navíc duplicitní s neshodou 2Jan(1), k jejíž námitce bylo vyhověno, ale duplicitní námitce 5Jan(1) vyhověno nebylo. Podkladem pro zamítavé rozhodnutí tedy nemohlo být údajné neodstranění neshody 5Jan(1).

Žalobce spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí i v tom, že žalovaný se řádně nevypořádal s jeho odvolacími námitkami. Správní orgány se nevypořádaly s vyjádřením k podkladům rozhodnutí ze dne 23. 10. 2014 a k argumentaci ohledně neshod 5Jan(1), KU1 a KU2. Žalovaný se rovněž nevypořádal v rámci námítky týkající se nesprávné identifikace neshod se skutečností, že neshoda 5Jan(1) obsahově totožná s neshodou 2Jan(1) je odstraněnou i neodstraněnou současně.

Žalobce považuje rozhodnutí žalovaného za nezákonné, neboť přisvědčil Institutu, aniž by však zkoumal opodstatněnost námitek a argumentace žalobce stran obsahu a formy vystavených neshod a aniž by přezkoumal, zda tyto neshody a další zjištění jsou dostatečným podkladem pro závěr, že žalobce nesplňuje akreditační požadavky, aby bylo na místě jeho žádost zamítnout. Žalovaný rovněž na více místech napadeného rozhodnutí uvádí, že žalobce v odvolání něco nesprávně tvrdí, ale konkrétně neuvádí, z jakých právních důvodů považuje tvrzení žalobce za nesprávná. Žalobce dodává, že ačkoli neshody KU1 a KU2 neměly být vůbec identifikovány, žalobce ve snaze vyhovět posuzovatelům zajistil rámcové smlouvy s akreditovanými laboratořemi a doložil je správnímu orgánu. Institut tuto skutečnost zcela pominul, protože je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné a nemá oporu v právních předpisech ani ve skutkovém stavu.

Závěrem žalobce poukazuje na skutečnost, že procesem akreditace úspěšně prochází opakovaně od roku 2006. Podle § 16 odst. 3 ZTPV měly správní orgány zohlednit i dřívější akreditace, což neučinily. Pokud se správní orgány hodlaly odchýlit od dosavadní praxe, měly proto být závažné důvody. Jelikož se tak nestalo, považuje žalobce napadené rozhodnutí za nezákonné pro nepředvídatelnost, zneužití správního uvážení a pro rozpor se základními zásadami činnosti správních orgánů (§ 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). K tomu odkazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233.

Žalobce proto navrhuje soudu, aby napadené rozhodnutí zrušil a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.

Ve vyjádření ze dne 25. 6. 2015, č. j. MPO 25045/15, žalovaný uvádí, že podle jeho názoru výsledky provedeného správního řízení odůvodňují závěr, že žalobce akreditační požadavky ve smyslu ZTPV nesplňuje.

Pokud žalobce namítá, že v žádném z rozhodnutí správních orgánů není konkrétně uvedeno, které požadavky žalobce nesplňuje, žalovaný uvádí, že rozhodnutí Institutu vychází z neodstranění neshod 5Jan(1), KU1 a KU2, přičemž Institut vycházel z řady podkladů, kde jsou zjištěné neshody dostatečně specifikovány a odůvodněny. Všechny záznamy o neshodách přitom obsahují kromě slovního popisu i konkrétní ustanovení Normy, které nebylo naplněno.

Neshody KU1 a KU2 byly identifikovány správně, a to na základě skutečností zjištěných v rámci pohovorů se zástupci žalobce, při kterých bylo zjištěno, že žalobce zajišťuje příslušné zkoušky subdodavatelsky u zkušebních laboratoří. To nic nemění ale na povinnosti žalobce být ve shodě s čl. 6.2.2 a čl. 7.4.5 Normy. Žalovaný se rovněž neztotožňuje s názorem žalobce, že zajištění zkoušení produktu je výhradně povinností zákazníka. Žalobce nesprávně interpretuje čl. 4.2.7 Normy. Subjektu TESIYO-COV nic nebrání v tom, aby navazoval vztahy s jinými právně identifikovatelnými subjekty za podmínky, že nejsou narušeny požadavky čl. 4.2 Normy na zajištění nestrannosti. Je nezbytné, aby TESIYO-COV reagoval na potenciální rizika své nestrannosti vyplývající z činnosti a vztahů těchto právních subjektů (čl. 4.2.11 Normy). Je nutné dodržet i požadavky vztahující se k nestrannosti například zkušebních laboratoří (čl. 6.2.2 Normy). Žalobce má v souladu s Normou zpracovány postupy pro každou činnost. To však neznamená, že každý konkrétní postup je správný. Akreditační orgán ověřoval funkčnost těchto postupů, což ze strany žalobce nebylo umožněno. Žalobce nicméně v každém případě nemá zpracován postup pro vydávání vstupních dokumentů – certifikátů bez odkazu na akreditaci. Postup pro případ zjišťování zkoušek klientem je sice v certifikačním postupu uveden, u tohoto postupu ale chybí bližší specifikace, jak jsou v daném případě ze strany COV naplněny požadavky příslušných článků normy.

Námítce týkající se neshody 2Jan(1) bylo vyhověno z toho důvodu, že její předmět byl částečně duplicitní s neshodou 5Jan(1). Další zjištěné nedostatky se částečně překrývaly se zjištěními identifikovanými v neshodě 5Jan(1), která navíc zahrnuje porušení kritéria managementu nestrannosti certifikačního orgánu. Podstata nedostatku naplnění akreditačních kritérií, kdy žalobce neumožnil přístup Institutu k jeho dokumentaci za účelem objektivního posouzení, zůstává nedotčena, proto nebylo možné této námítce vyhovět. Žalovaný rovněž uvádí, že v čl. 7.7 Normy je jasně uvedena povinnost subjektu před vydáním certifikátu mít uzavřenou dohodu o certifikaci a provést rozhodnutí o certifikaci. Možnost ověřit naplnění těchto požadavků byla akreditačnímu orgánu odepřena, protože žalobce naplnění těchto podmínek nedoložil. Ve smyslu čl. 7.12 Normy musí certifikační orgány vést záznamy a vzhledem k tomu, že nebyly skupině posuzovatelů tyto záznamy předloženy, nemohl akreditační orgán konstatovat, že certifikační orgán vede záznamy ve shodě s požadavky v tomto článku.

Závěrem žalovaný uvádí, že opodstatněností námitek a argumentací žalobce se v rámci napadeného rozhodnutí podrobně zabýval. Pokud žalobci nepřisvědčil, neznamená to, že by jeho námítky pominul. Žalovaný poukazuje na čl. 5.1.2 Normy, podle něhož musí certifikační orgán dokumentovat svoji organizační strukturu, která musí v případě, že je certifikační orgán vymezenou částí právně identifikovatelného subjektu, zahrnovat linii pravomocí a vztah k jiným částem v rámci téhož právně identifikovatelného subjektu.

Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

III. Posouzení žaloby

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, protože v rámci žalobních námitek, ale i z úřední povinnosti shledal, že napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí I. stupně, které vydal Institut, jsou nepřezkoumatelná [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Žaloba je důvodná.

Předmětem sporu je posouzení otázky, zda žalobce naplnil požadavky § 16 odst. 3 ZTPV pro udělení akreditace podle normy ČSN EN ISO/IEC 17065:2013 (dále též „Norma“), jak o ní zažádal žádostí ze dne 10. 4. 2014.

Podle § 16 odst. 2 ZTPV *„[ž]ádost musí, kromě obecných náležitostí podání, obsahovat rozsah činností posuzování shody, pro které má být akreditace udělena (dále jen „rozsah akreditace“). Akreditační orgán si může vyžádat další informace nebo dokumenty, pokud jsou k posouzení požadovaného rozsahu akreditace nezbytné“*.

Podle § 16 odst. 3 ZTPV *„[a]kreditační orgán udělí akreditaci subjektu posuzování shody, který prokáže, že splňuje požadavky pro provádění konkrétní činnosti posuzování shody, které stanoví harmonizované normy, případně jiné dokumenty platné pro oblast posuzování shody (dále jen „akreditační požadavky“). Při posuzování žádosti zohlední akreditační orgán i dřívější akreditace, které byly udělené témuž subjektu posuzování shody. Pokud subjekt posuzování shody akreditační požadavky nesplňuje, akreditační orgán rozhodnutím žádost o udělení akreditace zamítne. Pokud tak nelze učinit bezodkladně, je akreditační orgán povinen o žádosti rozhodnout nejpozději do 120 dnů od zahájení řízení. Ve zvlášť složitých případech lze tuto lhůtu prodloužit o dalších 90 dnů“*.

Soud se předně zabýval námitkou, že se žalovaný řádně nevypořádal se všemi námitkami, které žalobce uplatnil v odvolání. Pokud by tomu tak bylo, rozhodnutí by dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalobce uvádí, že správní orgán I. stupně nepřihlédl ke všem doloženým listinám, zejména k vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 23. 10. 2014 a k argumentaci týkající se neshod 5Jan(1), KU1 a KU2. Žalovaný se nijak nevypořádal s námitkou nesprávné identifikace neshod a ohledně duplicitních neshod 5Jan(1) a 2Jan(1). Žalobce dále namítá, že neshody KU1 a KU2 v průběhu řízení řádně odstranil tím, že zajistil rámcové smlouvy s akreditovanými laboratořemi. Správní orgány tuto skutečnost ale zcela pominuly.

Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, pokud z odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je nepřezkoumatelné, neboť důvody, o něž se výrok opírá, zcela chybějí (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6A 48/92-23, publ. pod č. 27/1994 v SpP).

Soud shledal z odvolání žalobce ze dne 2. 12. 2014 proti rozhodnutí Institutu ze dne 18. 11. 2014, č. j. 8958/14/ČIA/DS, že žalobce vznesl tyto odvolací námitky:

- Posuzovatelé Institutu se dožadovali předložení materiálů, které nebyly předmětem posuzování.
- Institut se nevypořádal s argumentací uvedenou ve vyjádření ze dne 23. 10. 2014.
- Žalobce napadal nesprávně identifikovanou neshodu 5Jan(1) v části přístupu posuzovatelů k dokumentaci. Závěr Institutu, že mu byla odepřena možnost objektivně posoudit, zda byly splněny akreditační požadavky či nikoli, byla v přímém rozporu se skutečností a neměla oporu v dosavadním průběhu řízení.
- Institut dle § 16 odst. 3 ZTPV nezohlednil dřívější akreditaci žalobce.
- Žalobce namítal, že zakázky označované jako neakreditované jsou prováděny podle jiného neakreditovaného certifikačního schématu CO odlišného od akreditovaného postupu COV. Neakreditované certifikační činnosti nebyly a nemohly být předmětem posuzování akreditačního orgánu u COV č. 3169.
- Žalobce poukazoval na duplicitu neshod 5Jan(1) a 2Jan(1). První nebylo vyhověno ale druhé ano.
- Posuzovatel v daném případě nesprávně kvalifikoval neshodu, tedy ji správně nepodřadil pod ustanovení právního předpisu nebo normy.
- Vedoucí posuzovatel nepostupoval v souladu s metodickým pokynem MPA 00-06-12.
- Žalobce namítal, že byly nesprávně klasifikovány neshody týkající se laboratoří i umožnění přístupu k neakreditované dokumentaci. Žalobce nesouhlasil s tím, že Institut překvalifikoval neshody, protože za jejich kvalifikaci odpovídali rozhodující pracovníci.
- Neshody KU1 a KU2 byly identifikovány nesprávně bez opory v předpisech a normách. Ačkoli požadavek na smluvní zajištění zkoušek se zkušebními laboratořemi a na předložení uzavřených smluv byl naprosto zbytečný, žalobce vyvinul potřebnou součinnost a požadované smlouvy doložil. Neshodu proto řádně odstranil.
- Žalobce poukazoval na to, že měl podle zjištění posuzovatele zpracován dokumentovaný postup certifikace TOS 601 a TOS 602.
- Žalobce poukázal na nepřesnost při výkladu norem, že přejímací zkoušky na kotlích provádí inspekční orgán a autorizovaná/notifikovaná osoba, nikoli certifikační orgán.
- Žalobce rovněž poukazoval na rozpory mezi podklady pro rozhodnutí a podanou žádostí v kontextu přílohy č. 1 (rozsah udělené akreditace) a přílohy č. 2 (rozsah odmítnuté akreditace).

Ve vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 23. 10. 2014, které není obsaženo ve správním spise a jež předložil soudu žalobce, žalobce rozporoval identifikaci neshod KU1 a KU2, přičemž uváděl důvody, proč k tomuto závěru došel. Zároveň poukazoval na skutečnost, že požadované smlouvy již doložil. Dále se vyjadřoval i k identifikované neshodě 5Jan(1) v části, která se týkala bránění v přístupu posuzovatelům Institutu k dokumentaci uzavřených případů certifikace z oblasti posuzování shody. Uváděl, že neplnění akreditačních požadavků v čl. 7.1.2 a 7.7 Normy je neopodstatněné. Rovněž poukazoval na skutečnost, že druhá neopodstatněná část neshody 5Jan(1) je duplicitní s neshodou 2Jan(1). Neshodě 2Jan(1) bylo k námitce vyhověno, ale neshodě 5Jan(1) vyhověno nebylo. Žalobce tak považoval doporučení obsažené v dodatku č. 1 k souhrnné zprávě ze dne 14. 10. 2014 za nesprávné. Proto navrhoval, aby správní orgán rozhodl o vydání osvědčení o akreditaci.

Soud předně konstatuje, že rozhodnutí I. stupně ze dne 18. 11. 2014, č. j. 8958/14/ČIA/DS, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Institut se v odůvodnění rozhodnutí omezil pouze na vágní konstatování, že žalobce „[...] *nepředložil dostatečná nápravná opatření a opakovaně odmítl požadovanou dokumentaci předložit s odůvodněním, že podle jeho názoru požadované dokumenty nespádají do činnosti certifikačního orgánu č. 3169*“. Takové odůvodnění neodpovídá § 68 odst. 3 správního řádu ani konstantní judikatuře správních soudů (srov. např. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz). Institut se v rozhodnutí vůbec nezabýval identifikovanými neshodami [5Jan(1), 2Jan(1), KU1, KU2] ani neosvětloval, proč požadovaná dokumentace uzavřených případů certifikace byla dle § 16 odst. 2 věty druhé ZTPV *nezbytná*. Pokud se žalobce domníval, že Institut po něm žádal předmětnou dokumentaci nad rámec své pravomoci, bylo právě na Institutu, aby výkon své pravomoci podle citovaného ustanovení zdůvodnil. Soud rovněž uvádí, že není přípustné, aby správní orgán rezignoval na řádné odůvodnění rozhodnutí prostřednictvím neurčitých odkazů do správního spisu. Povinností Institutu bylo zahrnout závěry jednotlivých zpráv i výstupy posuzování neshod do svého rozhodnutí. Soud se rovněž ztotožňuje se žalobcem, že Institut se opomněl vypořádat s jeho vyjádřením k podkladům rozhodnutí ze dne 23. 10. 2014.

Ve smyslu zásady jednotnosti správního řízení soud přihlížel k vypořádání jednotlivých námitek i v kontextu napadeného rozhodnutí žalovaného. Námitky proti postupu, závěrům či skutkovým zjištěním správního orgánu I. stupně by postrádaly smysl, pokud by je nadřízený správní orgán zhojil v odvolacím řízení nebo by dostatečně doplnil odůvodnění v napadeném rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 4 Ads 86/2008-198).

Soud předně shledal, že žalovaný zcela opominul vyjádření žalobce ze dne 23. 10. 2014, k němuž na str. 5 napadeného rozhodnutí toliko uvedl, že „[...] *nepřineslo žádné nové relevantní skutečnosti*“. Soud konstatuje, že uvedené vyjádření žalobce sice shrnovalo námitky, které žalobce uplatňoval již ve správním řízení v I. stupni, ale i tak bylo nutné, aby se s ním některý ze správních orgánů vypořádal (§ 36 odst. 1 a 2 ve spojení s § 68 odst. 3 správního řádu). Pokud tak neučinil správní orgán I. stupně, měl se těmito námitkami

zabývat žalovaný. Soud konstatuje, že dané vyjádření obsahovalo námitky k jednotlivým neshodám, které také nakonec byly důvodem, proč žalobci nebyla udělena akreditace v požadovaném rozsahu.

Žalovaný se dále nedostatečně zabýval aplikací § 16 odst. 2 věty druhé ZTPV ve smyslu nezbytnosti vyžadované dokumentace, ačkoli se jednalo o neshodu 5Jan(1), jejíž identifikaci žalobce rozporoval. Žalovaný pouze na str. 5 rozhodnutí uvedl, že „[s]kupina posuzovatelů byla subjektem informována, že vydává certifikáty též bez odkazu na akreditaci. Následně tedy skupina pozorovatelů požádala subjekt o dokumentaci k takovým zakázkám s cílem posoudit a přesvědčit se, zdali je tomu skutečně tak [...]. Námitce ohledně Neshody 5Jan(1) tedy ČIA nemohla vyhovět, neboť dokumentaci k výše uvedeným případům certifikace/zakázkám nebyl umožněn přístup [...]“. Z uvedeného není soudu vůbec jasné, zda daná dokumentace byla nezbytná ve smyslu citovaného ustanovení k posouzení požadovaného rozsahu akreditace. Nedostatečný je pak v kontextu odůvodnění na str. 6 v 1. odstavci pouhý odkaz na dodatek č. 1 k Souhrnné zprávě a přílohy dodatku č. 1 v otázce, proč byly vyjmuty i další normy. Uvedené odůvodnění mělo být součástí napadeného rozhodnutí.

Soud rovněž shledal nepřezkoumatelným 2. odstavec na str. 6 napadeného rozhodnutí týkající se vymezení akreditované činnosti, kde žalovaný pouze konstatuje, že závěry žalobce jsou nesprávné, aniž by uvedl vlastní právní názor.

Pokud žalovaný na stejné straně uvádí, že „[...] v ČSN EN ISO/IEC 17065:2013 je uvedeno, že činnosti prováděné organizací, v rámci níž subjekt působí, je nutné zahrnout do managementu nestrannosti, do celkového kontextu organizace“, soud konstatuje, že taková aplikace práva je rovněž nepřezkoumatelná, protože ve smyslu § 2 odst. 1 správního řádu bylo nutné uvést konkrétní ustanovení normy, o které žalovaný opřel svůj názor.

Žalovaný se rovněž nevypořádal s námitkou týkající se aplikace § 16 odst. 3 ZTPV, že správní orgán měl zohlednit i dřívější akreditace udělené žalobci.

Žalovaný sice na závěr str. 7 uvádí, že „[...] bylo povinností ČIA objektivně posoudit a následně vyhodnotit důkazy vztahující se k plnění příslušných kritérií,“ ale rozhodnutí Institutu takové hodnocení v konkrétní podobě neobsahuje a žalovaný je rovněž nedoplnil. Například není vyjasněna otázka duplicity neshod 5Jan(1) a 2Jan(1). Rovněž není z posledního odstavce str. 8 jasné, proč se žalovaný přiklonil k opačnému názoru než žalobce, že „[...] zajištění zkoušení produktu je výhradně povinností zákazníka“. Žalovaný sice dále vyvrátil žalobcův příklad, ale neuvedl, z čeho dovodil svůj opačný názor.

Ohledně neshody 5Jan(1) žalovaný na str. 8 napadeného rozhodnutí interpretuje čl. 7.7 a čl. 7.12 Normy. Žalovaný uvádí, že z čl. 7.7 Normy zejména vyplývá povinnost subjektu před vydáním certifikátu mít uzavřenou dohodu o certifikaci. Soud shledal, že taková podmínka je až v čl. 7.7.3 písm. c) Normy. Soud poukazuje na skutečnost, že správní orgány při aplikaci Normy odkazují obecně na jednotlivé články, aniž by zohlednily jejich členění. V celé řadě případů tak není na první pohled zjevný postup, jak správní orgány podřadily (subsumovaly) skutková zjištění týkající se neshod pod tomu odpovídající technické normy. Soud nepovažuje za řádnou aplikaci právních a technických

norem (§ 2 odst. 1 správního řádu), pokud adresát správního rozhodnutí z jeho odůvodnění na první pohled není s to zjistit, podle jakých norem byl jeho případ posuzován. Rovněž, pokud se nejedná o triviální aplikaci normy, nemůže použití normy spočívat v pouhém odkazu na ustanovení předpisu. Z odůvodnění musí být alespoň v určité minimální míře zřejmé, jak správní orgán zjištěný skutkový stav podřadil pod skutkovou podstatu příslušné normy a k jakému závěru přitom dospěl.

Ačkoli záznamy o neshodách obsahují slovní popis a konkrétní ustanovení Normy, která nebyla naplněna, správní orgány měly ve svých rozhodnutích detailně vymezit konkrétní kritéria Normy, která žalobce v kontextu zjištěného skutkového stavu nesplňoval. Pokud žalobce prakticky proti všem neshodám vznesl námitky, nestačilo, aby správní orgány odkázaly na záznamy o neshodách, které vypracovali posuzovatelé jako podklady pro vydání rozhodnutí.

Správní orgány se rovněž nevypořádaly s žalobcovým tvrzením ve vyjádření ze dne 23. 10. 2014 i v podaném odvolání, že doložil požadované smlouvy pro vypořádání neshod KU1 a KU2, i když se domníval, že takovou povinnost neměl. Soud v případě těchto neshod shledal navíc při aplikaci norem stejné pochybení, které spočívá v tom, že žalovaný pouze vágně odkázal na čl. 6.2.2, který se ale dále člení a v čl. 6.2.2.1 až čl. 6.2.2.4 specifikuje celou řadu požadavků.

Soud rovněž považuje za pochybení, pokud v odůvodnění na str. 9 rozhodnutí, kterým mělo být vysvětleno vyjmutí určitých norem z rozsahu žalobcovy žádosti, žalovaný toliko odkázal na dodatek č. 1 ke zprávě odborného posuzovatele Ing. V. K., CSc. ze dne 13. 10. 2014.

Soud k uvedeným zjištěním konstatuje, že přezkoumává-li správní soud zákonnost žalobou napadeného správního rozhodnutí, resp. skutkové a právní úvahy, na jejichž základě bylo rozhodnutí vydáno, činí tak skrze odůvodnění tohoto rozhodnutí, a nikoli prostřednictvím obsahu správního spisu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53). Rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovodil své závěry, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 Azs 55/2003-51, č. 638/2005 Sb. NSS). Uvedený požadavek odpovídá zákonné povinnosti správního orgánu učinit veškeré skutečnosti a úvahy, které vedly k rozhodnutí ve věci, součástí odůvodnění. Soud pouze na okraj podotýká, že se nejedná o povinnost doslovně převzít obsah všech shromážděných podkladů do těla odůvodnění.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 5. 2014, č. j. 3 As 97/2013-52, v kontextu tehdy posuzovaného případu uvedl, že „[...] správní soud při přezkoumávání správního rozhodnutí v žádném případě sám nemůže za správní orgán domýšlet jeho posouzení věci, případně právní kvalifikaci jednání žalobce. Posouzení věci a právní kvalifikace jednání žalobce je plně na správním orgánu, který musí být schopen protiprávní jednání žalobce popsat nejen technicky, nýbrž je podřadit kategoriím daným zákonem, resp. uvést je ve spojitosti se závaznou právní terminologií. Samotné zdůvodnění pouze čistě technickými východisky není v tomto případě dostatečné a tudíž ani přijatelné. I kdyby soud disponoval odbornými znalostmi v oblasti elektronických komunikací na tak vysoké úrovni, že by byl schopen sám na základě

správním orgánem dodaných technických zdůvodnění objektivně posoudit, zda žalobce skutečně vytvořil dvě sítě elektronických komunikací místo jedné (k jejímuž vytvoření byl oprávněn), nebylo by v jeho pravomoci dotvořit odůvodnění rozhodnutí správního orgánu tak, aby bylo postaveno najisto, že žalobce skutečně nedovoleně vytvořil druhou síť elektronických komunikací ve smyslu zákona (tedy jinak řečeno ve smyslu zákonné definice sítě elektronických komunikací). Soudní přezkum správních rozhodnutí je přezkumem kasačním, v němž nepřichází v úvahu dotváření správních rozhodnutí soudem“ (relevantní části zvýraznil zdejší soud, pozn.). Z uvedeného vyplývá, že rozhodnutí správních orgánů, ač jsou vydávána na úseku veřejné správy, kde jsou aplikovány technické normy a vyžadovány specifické odborné znalosti (zde: udělování akreditace pro posuzování shody/certifikaci produktů dle Normy), nemohou být toliko souhrnem technických podkladů. Naopak, musí splňovat náležitosti klasického správního rozhodnutí (§ 68 správního řádu) a být natolik srozumitelná, aby mohla být podrobena soudnímu přezkumu.

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí je v mnoha ohledech nepřezkoumatelné, soud se nemohl zabývat věcnými námitkami žalobce, se kterými se musí vypořádat prvně správní orgány (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2003, č. j. 7 A 38/2001-37, č. 127/2004 Sb. NSS).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

Soud uvážil, že žaloba je důvodná, protože správní orgán I. stupně i žalovaný zatížili svá rozhodnutí nepřezkoumatelností [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], zejména se nezabývaly všemi žalobcovými námitkami, odkazovaly nekonkrétně na právní předpisy a technické normy a závěry jednotlivých podkladů v několika případech neučinily obsahem odůvodnění. Vzhledem k tomu, že obě rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná, soud pro zajištění dvouinstančního správního řízení zrušil i rozhodnutí I. stupně (§ 78 odst. 3 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Správní orgány především do svých rozhodnutí vtělí všechny podklady, které zohlednily při rozhodování ve věci. Přehledným způsobem se vypořádají s námitkami žalobce. Nakonec zprecizní i aplikaci právních a technických norem, aby bylo případně zjevné, které konkrétní požadavky Normy žalobce pro udělení akreditace nesplnil.

O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení měl plný úspěch žalobce, a proto soud rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení 9 800 Kč, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Výše nákladů řízení o žalobě sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z nákladů na zastoupení advokátem za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) po 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a) a d)

na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Dále k nákladům řízení patří i 2 režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupkyně žalobce nedoložila, že je plátkyní DPH, náklady řízení se ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. nezvyšují.

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 20. prosince 2016

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.