



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **FIRESI s. r. o.**, se sídlem Lidická kolonie 1108/47, Jihlava, zastoupený Mgr. Miroslavem Šianským, advokátem se sídlem Máčova 520/62, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví**, se sídlem Biskupský dvůr 1148/5, Praha 1, zastoupený Mgr. Bc. Patrikem Frkem, advokátem se sídlem Ohradské náměstí 1628/7, Praha 5, proti nečinnosti žalovaného správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2021, č. j. 6 A 71/2020-71,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2021, č. j. 6 A 71/2020-71, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žalobou podanou k Městskému soudu v Praze domáhal ochrany před nečinností žalovaného, kterou spatřoval v tom, že žalovaný nerozhodl o žalobcově odvolání proti rozhodnutí Technického a zkušebního ústavu stavebního Praha, s. p. (dále jen „Zkušební ústav“) ze dne 28. 2. 2020, č. 080 – 023252, o zrušení certifikátu č. 204/C5a/2017/080-021561 na výrobek Stabilní hasicí zařízení plynové na HFC-227 ea FIRESystem 227 (dále jen „Certifikát“ a „rozhodnutí o zrušení Certifikátu“).

[2] Žalobce uvedl, že Certifikát vydal Zkušební ústav dne 29. 12. 2017 jako autorizovaná osoba v režimu zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen „*zákon o technických požadavcích na výrobky*“). Držitelem Certifikátu byl žalobce. Ke zrušení Certifikátu Zkušební ústav přistoupil dle § 11a odst. 3 zákona o technických požadavcích na výrobky, přičemž dle žalobce je rozhodnutí o zrušení Certifikátu správním rozhodnutím v rámci výkonu veřejné správy ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „*správní řád*“); proto je proti němu přípustné podat odvolání dle § 81 odst. 1 správního řádu. Žalobce tudíž dne 13. 3. 2020 podal proti rozhodnutí o zrušení Certifikátu odvolání, o kterém měl žalovaný jakožto nadřízený orgán Zkušební ústav rozhodnout. Lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání marně uplynula dne 13. 5. 2020.

[3] Žalobce také uvedl, že před podáním žaloby uplatnil postup na obranu před nečinností u Ministerstva průmyslu a obchodu (dále také jen „*ministerstvo*“), ministerstvo ovšem vyslovilo právní názor, že pokud autorizovaná osoba zruší jí vydaný certifikát, nejedná se o správní řízení a správní rozhodnutí, ale o postup na základě smluvního vztahu. Z uvedeného důvodu nemůže být dle ministerstva žalovaný odvolacím orgánem a nemůže tedy být ve věci nečinný.

[4] Žalobce svou argumentaci o nečinnosti žalovaného opřel mj. o to, že zrušení certifikátu podle § 11a odst. 3 zákona o technických požadavcích na výrobky je nepochybně správním rozhodnutím v rámci výkonu veřejné správy, neboť jím Zkušební ústav rozhodl jako autorizovaná osoba, tedy jako orgán veřejné moci v rámci pravomoci svěřené mu na základě autorizace (pověření) žalovaného, což lze dovodit z § 11 odst. 1 a § 11a zákona o technických požadavcích na výrobky a z důvodové zprávy k němu. Zkušební ústav pak jako autorizovaná osoba rozhodl o právech žalobce, respektive rozhodl o věci, která s právy žalobce bezprostředně souvisí a má na ně vliv, a to tak, že je zkracuje. Uvedené platí bez ohledu na to, zda předmětný Certifikát představuje toliko osvědčení ve smyslu části čtvrté správního řádu, nebo jde ve svém důsledku o deklaratorní rozhodnutí či dokonce svého druhu licenci, jejíž držení je podmínkou uplatnění výrobku na trhu nebo uvedení do provozu. V této souvislosti žalobce dovodil, že jelikož absentuje zvláštní právní úprava, použije se pro rozhodnutí o zrušení certifikátu podle zákona o technických požadavcích na výrobky obecná právní úprava dle správního řádu (§ 1 odst. 2 správního řádu), přičemž dle § 156 odst. 2 správního řádu lze vyjádření, osvědčení nebo sdělení zrušit s tím, že na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé o přezkumném řízení. Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení přitom podléhá odvolání jako oprávněnému prostředku ve správním řízení (§ 81 odst. 1 správního řádu).

[5] S ohledem na tyto další důvody žalobce navrhl, aby městský soud rozhodl tak, že je žalovaný povinen rozhodnout o odvolání žalobce ze dne 13. 3. 2020 proti rozhodnutí o zrušení Certifikátu, a to do patnácti dnů od právní moci rozsudku.

[6] Městský soud žalobu zamítl. Dospěl totiž k závěru, že rozhodnutí o zrušení Certifikátu není rozhodnutím nebo osvědčením vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné a nebylo jím zasaženo do žalobcova veřejného subjektivního práva. Městský soud uvedl, že § 11 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky

pokračování

nepověřuje autorizovanou osobu k výkonu veřejné moci, byť je její činnost prováděna ve veřejném zájmu. Autorizovaná osoba také vykonává činnost jí svěřenou zákonem o technických požadavcích na výrobky vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, nikoli jménem státu a na jeho odpovědnost. Výsledky její činnosti tak nemají povahu veřejnoprávních úkonů (správních aktů) a činnost autorizované osoby není výsledkem veřejnoprávního postupu, nýbrž plněním ze soukromoprávní smlouvy. Nejsou tu v tomto směru ani žádná pravidla nebo postupy, které by správní soud mohl posuzovat. O těchto závěrech svědčí dle městského soudu také příslušné důvodové zprávy a judikatura Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“). Certifikát je svou povahou odborným stanoviskem, které nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky. Certifikát sám o sobě nikomu nezakládá právo uvést výrobek na trh, distribuovat jej nebo jej uvést do provozu, a nezakládá ani žádné jiné právo. Taktéž rozhodnutí o zrušení certifikátu ze shodných důvodů neodebírá žádné právo ani neukládá povinnost.

[7] Městský soud uzavřel, že certifikát vydaný autorizovanou osobou není rozhodnutím ani osvědčením, a ani akt jeho zrušení dle § 11a odst. 3 zákona o technických požadavcích na výrobky není rozhodnutím ani osvědčením. Nelze se proto domáhat vydání rozhodnutí o odvolání proti němu. Žalovaný tedy nebyl nečinný, pokud o podaném odvolání nerozhodl. Na tom nemění nic ani usnesení Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 20. 7. 2020, č. j. 60 C 155/2017-14, o tom, že rozhodnutí o zrušení Certifikátu naplňuje znaky správního rozhodnutí, pročez proti němu bylo možné podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu projednatelnou v rámci správního soudnictví.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Žalobce (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a také nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu.

[9] Předně stěžovatel uvedl, že certifikát vydaný autorizovanou osobou v režimu zákona o technických požadavcích na výrobky je veřejnoprávním osvědčením ve smyslu § 154 správního řádu, a že rozhodnutí autorizované osoby o zrušení certifikátu vydaného v režimu zákona o technických požadavcích na výrobky je veřejnoprávním rozhodnutím podle § 156 odst. 2 správního řádu, proti kterému lze uplatnit opravný prostředek podle § 76 odst. 5 věty první správního řádu.

[10] Uvedenou skutečnost městský soud nesprávně právně posoudil. Navíc se přezkoumatelně nevypořádal s argumentací týkající se důsledků toho, že autorizovaná osoba je ke své činnosti pověřena individuálním správním rozhodnutím, a to za zákonem stanovených podmínek. Další nesprávná právní posouzení, potažmo vady spočívající v nepřezkoumatelnosti, se týkají argumentace městského soudu, že odpovědnost autorizované osoby se neřídí zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Městský soud se mylí rovněž v tom, že právním podkladem činnosti autorizované osoby je soukromoprávní nepojmenovaná smlouva dle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o

technických požadavcích na výrobky a že certifikaci provádí autorizovaná osoba jako plnění ze soukromoprávní smlouvy. O soukromoprávní povaze smlouvy mezi žadatelem (o certifikaci) a autorizovanou osobou nesvědčí ani způsob kontraktace, neboť žadatel nemá možnost vést s autorizovanou osobou obchodní jednání o podmínkách certifikace jako obsahu jejich smlouvy, ale nemá jinou možnost, než podmínky autorizované osoby přijmout. Žadatel nemá ani možnost oslovit jinou autorizovanou osobu, neboť jejich počet je u stejného okruhu výrobků limitován a na autorizaci není právní nárok. Ostatně k soukromoprávní povaze předmětné smlouvy se městský soud výslovně nevyjádřil, potažmo výslovně neuvedl, proč nejde o veřejnoprávní smlouvu.

[11] Nesprávný a vnitřně rozporný je také názor městského soudu, že postup, jímž autorizovaná osoba dospívá k certifikátu, není nijak formalizován a svázán pravidly. Lze v tomto směru poukázat na správní řád, popř. na žalovaným vydaný technický návod pro činnosti autorizovaných osob při posuzování shody stavebních výrobků podle nařízení vlády č. 163/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na vybrané stavební výrobky. Tento důkazní návrh stěžovatel uplatnil již v řízení před městským soudem, avšak městský soud jej neprovedl a neprovedení nijak neodůvodnil, což mohlo mít a také mělo za následek nezákonnost jeho rozsudku. Dále je třeba vzít v potaz též věcný postup vedoucí k vydání certifikátu, který vychází z příslušných technických předpisů, popř. vládních nařízení, která v daném směru předvídá § 12 odst. 3 zákona o technických požadavcích na výrobky.

[12] Pokud městský soud argumentoval pro své závěry důvodovou zprávou k návrhu zákona o technických požadavcích na výrobky, pak ji nesprávně vyložil. Nesprávnou interpretaci podal městský soud taktéž k § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh (dále jen „*zákon o posuzování shody*“); z tohoto ustanovení vyplývá, že státní zkušebnictví je výkonem státní správy. Podobně certifikace podle zákona o technických požadavcích na výrobky je výkonem veřejné moci v celém jejím rozsahu.

[13] Městský soud se taktéž mylí, když certifikát dle zákona o technických požadavcích na výrobky považuje za svou povahou odborné stanovisko, které nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky a neukládá oprávněné osobě právo uvést výrobky na trh, distribuovat je nebo je uvést do provozu, ani žádné jiné právo. Tato argumentace je jednak nesmyslná, jednak pomíjí, že certifikace je podmínkou uvedení stanovených výrobků na trh, přičemž nesplnění této podmínky je přestupkem s pokutou v citelné výši a certifikát pak není podkladem pro jakékoli rozhodování správního úřadu (kromě sankčního). Certifikát má přímé právní účinky, a to dokonce výlučné. Zrušením certifikátu bez dalšího zaniká zákonná podmínka hospodářského využívání certifikovaného výrobku. Nadto městský soud pominul vlastní judikaturu, dle které vyrozumění o odmítnutí vydat potvrzení o finanční způsobilosti dle § 4a zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, může být nezákonným zásahem přezkoumatelným v rámci správního soudnictví. Městský soud opomenul také judikaturu Nejvyššího správního soudu, dle které má být upřednostněna možnost obrany proti některým úkonům cestou žaloby proti rozhodnutí.

pokračování

[14] Městský soud sice podrobil certifikát dle zákona o technických požadavcích na výrobky testu jeho právní povahy za využití judikатурních závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřených v jeho usnesení ze dne 10.7.2018, č. j. 9 As 79/2016-41, publikovaného pod č. 3779/2018 Sb. NSS (všechna zde uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), avšak tam uvedená čtyři kritéria posoudil nesprávně, což se týká již formálních znaků správního rozhodnutí v souvislosti s certifikáty dle zákona o technických požadavcích na výrobky; podobné se týká i materiálního hlediska takového certifikátu. Městský soud se sice také opřel o porovnání nyní zvažované právní úpravy s institutem technické prohlídky motorových vozidel prováděných stanicemi technické kontroly dle zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ale nevzal v potaz rozdíly této právní úpravy a také rozdíly, které se týkají ověřování konkrétního kusu produktu na straně jedné a konkrétního typu produktu na straně druhé.

[15] Dále dle stěžovatele městský soud zjevně přejal závěry obsažené v usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 6. 9. 2012, č. j. Konf 25/2012-9, publikovaného pod č. 2717/2012 Sb. NSS, které se týkají právní povahy certifikátu vydaného autorizovaným inspektorem jmenovaným dle § 143 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ale učinil tak zcela mechanicky a bez ohledu na zásadní rozdílnost právních úprav, certifikátů a autorizovaných osob, které tyto certifikáty vydávají.

[16] Stěžovatel sice uznává, že aktuální právní úprava není zcela jednoznačná, ale veřejnoprávní povaha státního zkušebnictví plyne již z jeho podstaty, na čemž nic nezměnil ani zákon o posuzování shody. Důvodová zpráva k návrhu tohoto zákona navíc svědčí ve prospěch stěžovatelových názorů. Kromě toho se městský soud nevypořádal se stěžovatelovým návrhem, aby v případě, že dospěje k závěru, že není dána jeho pravomoc, předložil věc zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Ve věci totiž s ohledem na shora zmiňované usnesení Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 29. 7. 2020, č. j. 60 C 155/2020-17, bylo třeba uvažovat o negativním kompetenčním konfliktu a jiný náhled by vedl k odeprání práva stěžovatele na ochranu u soudu nebo jiného orgánu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že souhlasí se závěry městského soudu, přičemž celá stěžovatelova argumentace je založena na nesprávném východisku, že činnost autorizovaných osob spadá do sféry veřejného práva a procesního postupu dle správního řádu. Činnost těchto osob je sice vykonávána ve veřejném zájmu a v rámci státního zkušebnictví, to ale ještě neznamená, že činnost – a konkrétně pak rušení certifikátů – podléhá správnímu řádu.

[18] Žalovaný uvádí, že ačkoli zákon o technických požadavcích na výrobky upravuje smluvní přímus pro vztah mezi žadatelem a autorizovanou osobou, přesto to nečiní ze smlouvy mezi nimi smlouvu veřejnoprávní. Ani rozhodnutí o zrušení certifikátu nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu správního řádu nebo jiného veřejnoprávního předpisu. O povaze činnosti autorizovaných osob, kterou zastává žalovaný, svědčí i judikatura SDEU. Autorizovaná osoba také nerozhoduje o právech a povinnostech jiných osob, toliko osvědčuje splnění zákonných požadavků pro uvedení výrobku na trh. Je toliko na výrobcu, zda certifikát využije v tom směru, že výrobek skutečně uvede na trh, či nikoli.

[19] Stát rovněž na autorizované osoby nepřenesl jakýkoli výkon veřejné moci nebo svou pravomoc. Není proto možné na jejich činnost aplikovat část čtvrtou správního řádu. Nelze pustit ze zřetele ani to, že zákonodárce nepřiznal žalovanému působnost odvolacího orgánu ve vztahu k autorizovaným osobám.

[20] Zavádějící je také argumentace shora zmiňovaným technickým návodem, neboť jej nevydává žalovaný, nýbrž příslušné pracoviště fungující v rámci Zkušebního ústavu. Žalovaný není zmocněn k vydávání normativních aktů a autorizovaná osoba si vytváří sama své interní postupy.

[21] Autorizovaná osoba také činnost posuzování shody vykonává svým jménem a na vlastní odpovědnost na základě smluvního ujednání s výrobcem. Smlouvu s výrobcem nemusí autorizovaná osoba nutně uzavřít a žádost (objednávku či nabídku) výrobce nelze považovat za žádost ve smyslu § 45 správního řádu. Ostatně ani výrobce nemusí smlouvu s konkrétní autorizovanou osobou uzavřít, pokud mu její podmínky nevyhovují, a může oslovit jinou takovou osobu, jejichž počet nyní není nijak limitován.

[22] V souladu s § 11 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky autorizaci pro činnost podle tohoto zákona uděluje ve vymezeném rozsahu žalovaný rozhodnutím na základě žádosti, která musí být doložena doklady o plnění podmínek autorizace stanovených tímto zákonem a nařízeními vlády. V případě žádosti o autorizaci k posuzování shody u výrobků stanovených nařízením vlády je součástí žádosti popis postupů a dalších činností při posuzování shody. Žalovaný sice v rámci autorizace hodnotí, jakým způsobem má autorizovaná osoba nastavené procesy, resp. zda splňuje podmínky pro výkon těchto procesů, které jsou konkretizovány v jednotlivých nařízeních vlády, nicméně věcné podmínky vydání certifikátu neposuzuje ani neschvaluje žalovaný (pouze je pak může zhodnotit v rámci kontrolní činnosti).

[23] V souladu s § 11 odst. 5 zákona o technických požadavcích na výrobky žalovaný sice přistoupí *ex officio* k pozastavení účinnosti či zrušení rozhodnutí o autorizaci, neplní-li autorizovaná osoba povinnosti stanovené v tomto zákoně nebo na jeho základě nebo změní-li se skutečnosti, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí o autorizaci, a v případě naplnění skutkové podstaty přestupku zahajuje žalovaný správní řízení, nicméně žalovaný není na základě žádného ustanovení zmocněn ke zrušení vydaného certifikátu.

pokračování

[24] Podle žalovaného pak ve věci nešlo ani o kompetenční spor, neboť v obou řízeních (před Obvodním soudem pro Prahu 9 a městským soudem) byli rozdílní účastníci, byť obě řízení spolu částečně věcně souvisela.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[25] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[26] Kasační stížnost **je důvodná** (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), byť nikoli z důvodů, které uváděl stěžovatel. Rozhodování městského soudu bylo zatíženo vadou, ke které Nejvyšší správní soud přihlížel z moci úřední, neboť v posuzovaném případě nastala specifická situace, v jejímž rámci městský soud rozhodl, aniž by byly splněny podmínky řízení (§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.).

[27] Podle § 67 odst. 1 správního řádu rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Část čtvrtá správního řádu pak upravuje problematiku tzv. vyjádření, osvědčení a sdělení.

[28] Podle § 81 odst. 1 správního řádu může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak, přičemž odvolacím správním orgánem je dle § 89 odst. 1 nejbližší nadřízený správní orgán. Zároveň dle § 156 odst. 2 správního řádu lze vyjádření, osvědčení nebo sdělení zrušit s tím, že na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy deváté části druhé správního řádu o přezkumném řízení. Ovšem, jak uvádí i stěžovatel, i rozhodnutí vydané v přezkumném řízení v zásadě podléhá odvolání jako oprávněnému prostředku ve správním řízení.

[29] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. je stanoveno, že ten, kdo bezvysledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Dále dle § 79 odst. 2 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení.

[30] V projednávaném případě se ze „správního spisu“ (s ohledem na okolnosti věci „správní spis“ sestává z listin, které k věci městskému soudu zaslali účastníci řízení, aniž by byl veden správní spis ve smyslu § 17 správního řádu) podává, že stěžovatel odvolání proti rozhodnutí o zrušení Certifikátu podal u Zkušebního ústavu. Stěžovatel zjevně vycházel z toho, že Zkušební ústav byl prvostupňovým správním orgánem, a proto postupoval dle § 86 odst. 1 správního řádu, podle kterého se odvolání „*podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal*“. Následný postup prvostupňového správního orgánu řeší mj. § 87 správního řádu (autoremedura) a § 88 správního řádu. Podle § 88 odst. 1 správního

řádu „[n]eshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. [...] V případě nepřipustného nebo opožděného odvolání předá spis odvolacímu správnímu orgánu do 10 dnů; ve stanovisku se omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti nebo nepřipustnosti odvolání.“

[31] O stěžovatelově odvolání však rozhodl Zkušební ústav písemností z 15. 4. 2020, zn. SD0032000046, označenou jako „Přezkoumání podaných námitek (odvolání) proti rozhodnutí č. 080-023252, ze dne 28. 2. 2020, o zrušení certifikátu č. 204/C5a/2017/080-021561“. V ní uvedl, že proti rozhodnutí o zrušení Certifikátu bylo možné podat „námitky“ (tato možnost byla uvedena v poučení v rámci rozhodnutí o zrušení Certifikátu) a jako o námitkách, byť formálně chybně označených jako odvolání, také Zkušební ústav rozhodl. Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že je zřejmé, že Zkušební ústav nepostupoval dle § 87 a zejména ani dle § 88 správního řádu, takže věc nepředal nadřízenému orgánu, za který bylo třeba považovat žalovaného. [Například v § 11 a § 18 zákona o technických požadavcích na výrobky lze identifikovat dozorovou činnost žalovaného vůči autorizovaným osobám, kterou představuje i Zkušební ústav (srov. bod [2] rozsudku)]. V tomto ohledu proto stěžovatel v kontextu § 178 odst. 1 správního řádu adekvátně určil žalovaného jako zvláštní dozorový orgán, tedy orgán, který kontroluje dodržování právních předpisů autorizovanými osobami. K tomu srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 99/2011-73, publikovaný pod č. 2599/2012 Sb. NSS. K otázce, zda Zkušební ústav představuje správní orgán, se však Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku nijak nevyjadřuje a odvolací orgán v tomto případě určil toliko pro účely nynějšího předmětu řízení.]. Žalovaný se v tuto chvíli o podaném odvolání zjevně ani nedozvěděl.

[32] Stěžovatel se posléze obrátil na ministerstvo, jakožto nadřízený orgán žalovaného, s návrhem na přijetí opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu. Ministerstvo na tento návrh odpovědělo písemností ze dne 29. 5. 2020, č. j. MPO 121735/2020/21100. Uvedlo mj. to, že nebyly naplněny důvody pro přijetí opatření proti nečinnosti, neboť se ve věci nejednalo o správní řízení (obdobně se ministerstvo vyjádřilo i další písemností č. j. 121735/2020/21100 z května 2020, která nebyla blíže datována). Ani nyní zřejmě nebyl žalovaný o věci informován, konkrétně o podání návrhu na přijetí opatření proti nečinnosti.

[33] Tato situace se podobá případům, které již v minulosti Nejvyšší správní soud řešil, kdy prvostupňový správní orgán nepředložil odvolání se správním spisem odvolacímu orgánu. V kontextu zásahové žaloby tak Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 4. 11. 2015, č. j. 2 As 198/2015-20, následující: „[V] odvolacím řízení je to odvolací správní orgán, kdo je procesně ‚odpovědný‘ za bezprůtahový průběh odvolacího řízení. Účastník řízení, který má za to, že se v odvolacím řízení projevují průtahy, proto musí svou snahu o nápravu směřovat především vůči odvolacímu orgánu. To jistě nevylučuje, aby se nad tento rámec z důvodů praktických (urychlení vyřízení věci a její řešení bez zbytečných formalit a prostojů) snažil o nápravu i přímo u prvostupňového orgánu. Pro úspěch případné navazující soudní ochrany účastníka řízení je nicméně klíčové, aby se tento obrátil postupem podle § 80 odst. 3 věty druhé správního řádu na odvolací správní orgán. Je na odvolacím správním orgánu, aby si

pokračování

na základě žádosti účastníka opatřil u prvostupňového orgánu potřebné informace o dosavadním průběhu odvolacího řízení a zjednal nápravu, bude-li to namístě. Pokud opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, jež inicioval účastník řízení, nebude úspěšné, může se účastník domáhat vydání rozhodnutí o odvolání žalobou na ochranu proti nečinnosti, již směřuje proti odvolacímu správnímu orgánu. Soud na základě takovéto žaloby zjistí, zda je odvolací správní orgán nezákonně nečinný, přičemž nezákonnou nečinností je nutno rozumět i postup prvostupňového správního orgánu v rámci odvolacího řízení, který je v rozporu s příslušnými ustanoveními o časových dimenzích odvolacího řízení, přesněji té jeho fáze, jež probíhá před prvostupňovým správním orgánem (postup podle § 87 či podle § 88 odst. 2 a především předání spisu odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě podle § 88 odst. 1 správního řádu). Nečinnost prvostupňového správního orgánu je v tomto smyslu plně přičitatelná odvolacímu správnímu orgánu, neboť je to v posledku odvolací orgán, který je jednak hlavním aktérem řízení o odvolání, jednak je zpravidla tím, kdo má nástroje k odstranění nečinnosti správního orgánu prvního stupně (§ 80 správního řádu). Je věcí veřejné správy jako celku, aby navenek vůči účastníkům řízení vystupovala jednotně a zákonným způsobem a aby její jednotlivé články postupovaly v patřičné vzájemné koordinaci a bez průtahů.“ (pozn.: zvýraznění doplněno) Na tuto judikaturu navázala i další rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to i v souvislosti s žalobami na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (např. rozsudek ze dne 29. 12. 2020, č. j. 2 As 26/2019-36).

[34] Nejvyšší správní soud zde tak mezitímne konstatuje, že se stěžovatel v rozporu s judikaturou citovanou v bodě [33] neobrátil postupem dle § 80 odst. 3 správního řádu na odvolací orgán, tedy na žalovaného. Tím ovšem nebyly splněny podmínky řízení pro rozhodování o stěžovatelově nečinnostní žalobě. Dle § 79 odst. 1 věty první s. ř. s. totiž platí, že „[t]en, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.“

[35] K výše uvedenému je však třeba dodat dvojí. Za prvé – nelze mít apriorně za to, že žalovaný není povinen o stěžovatelově podání, označeném jako odvolání, nijak rozhodnout. I o podání, které je označené jako „odvolání“, ale není projednatelné meritorně, je v zásadě třeba nějak rozhodnout, a to např. například jako o odvolání nepřipustném ve smyslu § 92 odst. 1 správního řádu. Přiměřeně k tomu lze odkázat na nálezh Ústavního soudu z 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, dle jehož bodu 39, „[j]estliže zákon ukládá rozhodnout o podání označeném jako ‚odvolání‘ a shledá-li správní orgán, že se jedná o odvolání nepřipustné, jež je nutné zamítnout, protože kupř. bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou (ustanovení § 92 odst. 1 věty první správního řádu), nesmí se správní orgán tomuto úkonu vyhýbat tím, že na podání bude reagovat sdělením, jež by soudně přezkoumatelné nebylo“. K tomu Nejvyšší správní soud doplňuje, že mimo tento formalizovaný režim rozhodování by zřejmě spadala jen zcela „vadná“ podání, která by sice byla označena jako „odvolání“, ale nebylo by z nich například zřejmé, čeho se „odvolatel“ vůbec domáhá, kdo jím je, či tato podání byla zcela „mimoběžná“ nebo absurdní (kupříkladu by se jimi jejich podatel odvolával proti tomu, že „příliš prší“, že „zápas dopadl nesprávně“ apod.). O takový případ se však v posuzované věci nejedná.

[36] Za druhé – ani v situaci, kdy nejsou při podání nečinnostní žaloby splněny podmínky řízení v podobě vyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti, není možné žalobu bez dalšího odmítnout. K (bezvýslednému) vyčerpání těchto prostředků totiž může dojít ještě v průběhu řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, neboť se jedná o odstranitelnou překážku řízení. V podrobnostech se k této otázce vyslovil nálezkem Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20. V jeho bodě 56 Ústavní soud také uvedl, že *„závěr o odstranitelnosti překážky věcného projednání nečinnostní žaloby v podobě absence bezvýsledného vyčerpání prostředku ochrany ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. současně znamená, že v případě, že se žalobci nabízí tento prostředek, který nebyl dosud ani podán, musí soud žalobce na tuto skutečnost upozornit, poskytnout mu lhůtu k podání takového prostředku, a doloží-li v této lhůtě žalobce soud, že prostředek podal, musí soud vyčkat, zda bude či nebude bezvýsledně vyčerpán“*.

[37] Pokud tedy městský soud o věci meritorně rozhodl, aniž by byly splněny podmínky řízení, zatížil své rozhodnutí vadou dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy vadou *„zmatečnosti řízení před soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení“*.

[38] Nejvyšší správní soud si uvědomuje, že se v daném případě jedná o značně specifickou situaci, která z hlediska svého merita ještě není dostatečně prejudikována: zejména to, zda lze subjekt, jako je Zkušební ústav, považovat za správní orgán, a jeho akty (jako rozhodnutí o zrušení Certifikátu) za správní rozhodnutí či případně jiné úkony v rámci výkonu veřejné správy, a jaké v této souvislosti mají být postupy žalovaného v reakci na případně podané odvolání proti takovému aktu. Městský soud se také projednání věci nijak nevyhýbal a svůj rozsudek podrobně odůvodnil. To však nic nemění na tom, že rozsudek městského soudu je třeba z výše uvedených důvodů zrušit.

[39] V dalším řízení bude na městském soudu, aby postupoval ve smyslu bodu 56 nálezu Ústavního soudu z 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, upozornil stěžovatele na nevyčerpání prostředků ochrany proti nečinnosti a poskytl mu lhůtu k podání takového prostředku, a dle okolností vyčkal výsledku takového postupu stěžovatele. S ohledem na okolnosti věci se nabízí, aby stěžovatel využil postup naznačený v bodě [33] tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud si je přitom plně vědom toho, že věc je specifická i v tom, že Zkušební ústav popírá své postavení jako správního orgánu (což také mohlo vést k tomu, že nepostupoval tím způsobem, že by stěžovatelovo „odvolání“ předal žalovanému). Ani tato situace však principálně neznamená, že žalovaný nemusí o takovém odvolání nějak rozhodnout, ať již meritorně, nebo „procesně“ (srov. bod [35] tohoto rozsudku). Nemůže se v zásadě zbavit ani odpovědnosti za průběh odvolacího řízení (opět viz bod [33]). V případě eventuální nesoučinnosti Zkušebního ústavu tak nelze vyloučit uplatnění shora uvedených dozorových pravomocí žalovaného a s ohledem na specifické okolnosti věci ani subsidiárně požadavek na součinnost stěžovatele (předložení odvolání, popř. dalších relevantních podkladů pro rozhodnutí ve věci). Tyto otázky však nyní nemůže Nejvyšší správní soud blíže předjímat.

IV. Závěr a náklady řízení

[40] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek městského soudu trpí nezákonností z důvodu zmatečnosti spočívající v tom, že chyběly

pokračování

podmínky řízení. Kasační stížnost je tedy důvodná, byť z jiných důvodů, než které uplatnil stěžovatel, a proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené rozhodnutí městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[41] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) – viz zejména bod [39] tohoto rozsudku.

[42] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. února 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu