



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **FIRESI s.r.o.**, IČO 29188024
sídlem Lidická kolonie 1108/47, 586 01 Jihlava
zastoupená advokátem Mgr. et Mgr. Miroslavem Šianským
sídlem Máčova 520/62, 621 00 Brno

proti

žalovanému: **Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví**
sídlem Biskupský dvůr 1148/5, 110 00 Praha 1
zastoupený advokátem Mgr. Bc. Patrikem Frkem
sídlem Ohradské náměstí 1628/7B, 155 00 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 10. 2023, čj. ÚNMZ/02489/1100/2023

takto:

- I. Žaloba se zamítá
- II. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Vymezení věci a dosavadní průběh

1. V této věci soud řeší otázku, zda je přípustné proti rozhodnutí o zrušení certifikátu podle § 11a odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky (dále jen „zákon č. 22/1997 Sb.“), vydaného Technickým a zkušebním ústavem stavebním Praha, s. p. (dále

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

jen „zkušební ústav“), podat odvolání podle § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též „s. ř.“).

2. Zkušební ústav, jako autorizovaná osoba, žalobkyni nejprve vydal certifikát č. 204/C5a/2017/080-021503 na výrobek Stabilní hasicí zařízení plynové s hasivem FK 5-1-12 FIRESystem 1230 a s hasivem HFC 227ea FIRESystem SF (dále jen „certifikát“).
3. Následně dne 28. 2. 2020 certifikát z důvodu nedostatků v úplnosti dokumentů zrušil rozhodnutím č. 080-023251 podle § 11a odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb.
4. Rozhodnutí o zrušení certifikátu žalobkyně napadla odvoláním, které žalovaný zamítl podle § 92 odst. 1 s. ř. jako nepřipustné. V odůvodnění uvedl, že autorizovaná osoba není správním orgánem a ani její akt spočívající ve zrušení certifikátu nemůže být rozhodnutím ve smyslu správního řádu. Autorizovaná osoba provádí certifikaci výlučně na žádost oprávněné osoby, přičemž právním podkladem její činnosti je soukromoprávní smlouva. Činnost zkušební ústav vykonává vlastním jménem na vlastní odpovědnost, nikoliv jménem státu na jeho odpovědnost. Nejedná se tak o výsledek veřejnoprávního postupu, nýbrž plnění ze soukromoprávní smlouvy, které má povahu odborného stanoviska, jež nemá právní závaznost ani přímé právní účinky.

2. Žalobní argumentace

5. Žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil pro nesprávné právní posouzení. Napadeným rozhodnutím byla žalobkyně zkrácena na svém právu, aby žalovaný, jako nadřízený správní orgán, přezkoumal rozhodnutí zkušebního ústavu. Žalovaný vydal napadené rozhodnutí, ačkoliv mu bylo známo, že Obvodní soud pro Prahu 9 zastavil řízení o žalobě na určení neplatnosti typově shodného zrušení certifikátu, kterou žalobkyně podala proti zkušebnímu ústavu. Obvodní soud řízení o této žalobě zastavil pro nedostatek věcné příslušnosti, resp. pravomoci civilních soudů. Toto rozhodnutí civilního soudu je v právní moci.
6. To, že zkušební ústav vykonává působnost v oblasti veřejné správy, dovozuje žalobkyně ze zákona č. 22/1997 Sb., který státní zkušebnictví definuje jako soubor činností uskutečňovaných žalovaným a osobami pověřenými podle tohoto zákona. Certifikace (činnost autorizované nebo akreditované osoby) je zákonem upravena jako výkon státního zkušebnictví, tedy nikoliv výkon soukromoprávní poradenské činnosti. Autorizací se rozumí pověření právnické osoby k činnostem při posuzování shody výrobků. Autorizaci uděluje žalovaný rozhodnutím a zároveň žalovaný zajišťuje dodržování jednotného postupu autorizovaných osob (technické návody). Stát prostřednictvím žalovaného a jím prováděné autorizace přenáší na takto autorizované osoby pravomoc, resp. výkon veřejné moci a způsob výkonu certifikaci mocensky ovlivňuje. Pokud by autorizované osoby vykonávaly soukromoprávní činnost, nemohl by logicky žalovaný jako orgán státní moci zjišťovat dodržování jednotného postupu a vykonávat nad nimi dozor.
7. Podle žalobkyně je zrušení certifikátu podle § 11a odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb. 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 č. 22/1997 Sb. a z důvodové zprávy k němu. Zkušební ústav rozhodl o právech žalobkyně *ex lege*, respektive rozhodl o věci, která s právy žalobkyně bezprostředně souvisí a má na ně vliv, a to tak, že je zkracuje. Uvedené platí bez ohledu na to, zda 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. Certifikát má přímý právní účinek, a tím je zákonná „licence“ pro uvedení výrobku na trh, popř. do provozu. Zrušením certifikátu zaniká zákonná podmínka hospodářského používání výrobku, což zcela jistě zkracuje držitele certifikátu na jeho právech. Na základě zrušení certifikátu může být jeho držiteli uložena povinnost nebo zákaz, a to vždy pod hrozbou veřejnoprávní sankce.

8. Žalobkyně dále dovodila, že jelikož absentuje zvláštní právní úprava, použije se obecná právní úprava dle správního řádu (§ 1 odst. 2 s. ř.), přičemž dle § 156 odst. 2 s. ř. 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 oprávněmu prostředku ve správním řízení (§ 81 odst. 1 s. ř.).
9. Není pravdou, že by právním podkladem autorizovaných osob byla výlučně smlouva. Ustanovení § 11a odst. 2 písm. a) zákona č. 22/1997 Sb. připouští provedení certifikace nikoliv na základě smlouvy, ale na základě žádosti a prostého oznámení autorizované osoby žadateli, za jakých podmínek certifikaci provede, a jejich akceptace žadatelem.
10. Fakt, že není nijak formalizován postup, jímž autorizovaná osoba dospívá k certifikátu, nemůže být překážkou pro závěr o tom, že tento postup má zjevně veřejnoprávní povahu. Žalobkyně odkázala na stanovisko Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 As 103/2018-53, podle kterého je pro posouzení věci významné, zda právní norma předpokládá vydání rozhodnutí; pokud tomu tak není, není jím prováděná činnost správním řízením, a to dokonce i v případě, kdy takovou činnost vykonává orgán státní správy.
11. Autorizovaná osoba (zde zkušební ústav) je osobou, na kterou stát přenesl pravomoc certifikovat výrobky, tj. vydáváním certifikátů osvědčovat, že výrobek nebo činnosti související s jeho výrobou, popřípadě s jeho opakovaným použitím, jsou v souladu s technickými požadavky v certifikátu uvedenými (§ 10 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb.). Tímto způsobem vykonává státní zkušebnictví jako soubor činností, jejichž cílem je zabezpečit u daných výrobků posouzení shody s technickými požadavky stanovenými nařízeními vlády či posouzení a ověření stálosti jejich vlastností podle přímo použitelného předpisu (§ 9 zákona č. 22/1997 Sb.) a zajišťuje tak veřejný zájem na ochraně osob a majetku (důvodová zpráva k § 1 zákona č. 22/1997 Sb.). Práva a povinnosti autorizované osoby při vydávání a rušení certifikátů upravuje zákon, autorizace jí může být odejmuta žalovaným, který zároveň vykonává dozor. Závěr žalovaného je tak nesprávný a rozhodnutí nezákonné.

3. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný navrhl žalobu jako nepřipustnou odmítnout, alternativně navrhl její zamítnutí. Uvedl, že právě projednávaná věc (co do posuzování povahy činnosti autorizované osoby a povahy jí vydaného certifikátu), již byla předmětem přezkumu zdejšího soudu. Rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 1. 2021, čj. 6 A 71/2020-71, byl sice zrušen, ale toliko pro procesní pochybení, přičemž na v něm vyslovených právních závěrech je namístě setrvat.
13. Žalovaný odkázal na usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zvláštní senát“), ze dne 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012-9, č. 2717/2012 Sb. NSS, z něhož plyne, že ne každý vykonavatel veřejné správy je při uskutečňování správní činnosti správním orgánem s odkazem na zkušebnictví

dle zákona č. 22/1997 Sb. Dále žalovaný uvedl, že z obecné části důvodové zprávy k uvedenému zákonu vyplývá, že pro zabezpečení posuzování shody je vytvářen rámec soustavy autorizovaných a akreditovaných osob, nemajících povahu orgánů státní správy.

14. Ze zajišťování dodržování jednotného postupu autorizovaných osob (v tomto případě mj. technickými návody) v žádném případě nelze dovozovat postavení žalovaného coby nadřízeného (odvolacího) správního orgánů vůči autorizovaným osobám. Jednou z podstatných kvalit, která je v případě procesu rozhodování o autorizaci posuzována, je nezávislost aspiranta na statut autorizované osoby, což *eo ipso* vylučuje vztah subordinační mezi žalovaným a autorizovanou osobou. Žalovaný je ve vztahu k autorizovaným osobám dohledovým orgánem, avšak s působností omezenou pouze na kontrolu toho, zda autorizované osoby dodržují ustanovení zákona č. 22/1997 Sb. a prováděcího předpisu. Do procesu certifikace žalovaný nijak nezasahuje.
15. Certifikát sám o sobě nezakládá žádná práva a povinnosti, vyjma práva autorizované osoby na úhradu nákladů souvisejících s vystavením certifikátu. Právní účinky certifikátu nastupují až okamžikem jeho uplatnění výrobcem nebo dovozcem v postupech posuzování shody ve smyslu § 13 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb. Do okamžiku využití certifikátu výrobcem nebo dovozcem v rámci postupu posuzování shody je certifikát pouhým plněním ze soukromoprávní smlouvy a výrobce nebo dovozce jej nemusí nikdy použít nebo může požádat autorizovanou osobu o jeho změnu, o vyhotovení nového certifikátu nebo může požádat jinou autorizovanou osobu o vyhotovení jiného certifikátu.
16. Smlouva mezi výrobcem nebo dovozcem a autorizovanou osobou je uzavřena buď uzavřením smlouvy o provedení úkonů podle stanoveného postupu posuzování shody nebo akceptací podmínek autorizované osoby pro provedení úkonů podle stanoveného postupu posuzování shody (mající evidentně povahu všeobecných obchodních podmínek). V obou případech jde o soukromoprávní konsensuální právní jednání.

4. Posouzení věci soudem

17. Ve věci se konalo ústní jednání v souladu s § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
18. Žalobkyně setrvala na své argumentaci, kterou shrnula. Zdůraznila, že žalovaný má pravomoc vydat certifikát a za podmínek stanovených zákonem ho též ruší. Povaha žalovaného, jeho činnosti i činnost autorizovaných osob má veřejnoprávní povahu, o čemž svědčí i nezávislost autorizovaných osob, kterou žalovaný zdůrazňuje. Žalovaný může iniciovat zrušení certifikátu a certifikát zakládá právo konkrétní osobě uvádět výrobky na trhy. Rozsudek čj. Konf 25/2012-9, není přílehlavý, resp. žalovaný jeho závěry nesprávně interpretuje.
19. Žalovaný též setrval na své argumentaci a odkázal na ni. Poukázal na to, že jeho primárním úkolem je metodologická podpora autorizovaných osob. Žalovaný není orgánem dozoru a pouze zkoumá nezávislost autorizovaných osob a v čase ověřuje, zda osoba disponuje potřebnou odborností. Je přesvědčen, že napadené rozhodnutí je zákonné a správné.
20. Žalobkyně navrhla, aby si soud vyžádal spisový materiál o kontrole u zkušebního ústavu provedené v roce 2019 a provedl k důkazu protokol o kontrole čj. ÚNMZ/01834/4300/2018-003. Soud tomuto návrhu nevyhověl, jelikož dospěl k závěru, že jsou tyto materiály nadbytečné pro posouzení nyní řešené věci, tj. zda odvolání žalobkyně proti rozhodnutí o zrušení certifikátu bylo nepřipustné.

21. Žalobkyně přiložila *usnesení Obvodního soud pro Prahu 9 ze dne 29.7.2020, čj. 60 C 155/2020-17*, ve věci žaloby na určení neplatnosti právního jednání, kterou žalobkyně uplatnila proti zkušebnímu ústavu jako žalovanému. Jednalo se o určení neplatnosti rozhodnutí o zrušení typově shodného certifikátu. Z odůvodnění je zřejmé, že obvodní soud shledal nedostatek své věcné příslušnosti, resp. pravomoci civilních soudů a žalobkyni poučil o možnost podat žalobu ve správním soudnictví.
22. Dále žalobkyně přiložila k žalobě *Technický návod pro činnosti autorizovaných osob při posuzování shody stavebních výrobků číslo 10.03.19*, který byl registrován pro jednotný postup autorizovaných osob dne 1. 1. 2017. V tabulce č. 11 je jako zpracovatel návodu uvedena autorizovaná osoba č. 216, konkrétně Ing. Jaroslav Dufek. Návod je přehledem obecně závazných předpisů, českých technických norem a jiných technických dokumentů a požadavků, které je třeba vzít v potaz při posuzování výrobku.
23. Další listiny soud k důkazu neprováděl. Byť v této věci žalovaný nevedl správní spis ve smyslu § 17 s. ř., obě strany předložily soudu totožné listiny (odvolání, rozhodnutí o zrušení certifikátu a certifikát) a v takovém případě lze mít za to, že jsou tyto listiny stranám známé a skutečnosti v nich mezi nimi nesporné, a proto není třeba je dokazovat (§ 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve spojení s § 64 s. ř. s.).
24. Žalobu podala včas osoba k tomu oprávněná.
25. Žaloba není důvodná.
26. V nyní projednávané věci není pochyb o tom, že je žaloba proti napadenému rozhodnutí přípustná. Rozhodnutí správního orgánu vydané v režimu § 92 odstavce 1 s. ř. je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které není vyloučeno ze soudního přezkumu. Žalobkyně, která v žalobě tvrdí, že byla zkrácena na svých právech rozhodnutím žalovaného, jenž podle jejího přesvědčení neprávem zamítl odvolání jako nepřípustné, je nepochybně legitimována k podání žaloby, v níž se takovému závěru brání (obdobně např. rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2016, čj. 2 As 255/2015-36). Předmětem tohoto řízení je otázka, zda žalovaný správně vyhodnotil žalobkynino podané odvolání jako nepřípustné podle § 92 odst. 1 s. ř. Jinými slovy soud v řízení pouze přezkouvává, zda byly splněny podmínky pro to, aby byl podaný opravný prostředek zamítnut jako nepřípustný. Věcně soud rozhodnutí o zrušení certifikátu nepřezkouvává.
27. Soud však musí jako předběžnou otázku posoudit povahu rozhodnutí o zrušení certifikátu, tedy to, zda se jedná o správní rozhodnutí vydané správním orgánem, proti kterému je přípustné podat odvolání.
28. Podle § 67 odst. 1 s. ř. *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*.
29. Podle § 81 odst. 1 s. ř. *může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak*, přičemž odvolacím správním orgánem je dle § 89 odst. 1 nejbližší nadřízený správní orgán.
30. Podle § 92 odst. 1 s. ř. *opožděné nebo nepřípustné odvolání odvolací správní orgán zamítne*.
31. Podle § 10 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb. se certifikací rozumí činnost *a) autorizované osoby prováděná v rozsahu vymezeném technickým předpisem, nebo b) k tomu akreditované osoby*

prováděná na žádost výrobce, dovozce nebo jiné osoby, při níž se vydáním certifikátu osvědčí, že výrobek nebo činnosti související s jeho výrobou, popřípadě s jeho opakovaným použitím jsou v souladu s technickými požadavky v certifikátu uvedenými.

32. Podle § 10 odst. 2 zákona č. 22/1997 Sb. se certifikáty vydané autorizovanou osobou využívají při posuzování shody podle § 13 odst. 1, certifikáty vydané akreditovanou osobou lze využít při posuzování shody podle § 13 odst. 1 jen v případech, kdy je k posouzení shody oprávněn výrobce, dovozce nebo jiná osoba.
33. Podle § 11 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb. se autorizací pro účely tohoto zákona rozumí pověření právnické osoby k činnostem při posuzování shody výrobků zahrnujícím i posuzování činností souvisejících s jejich výrobou, popřípadě s jejich opakovaným použitím, a vymezených v technických předpisech (dále jen „autorizovaná osoba“). Autorizaci pro činnost podle tohoto zákona uděluje ve vymezeném rozsahu Úřad 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. Úřad zajišťuje dodržování jednotného postupu autorizovaných osob při jejich činnosti.
34. Podle § 11a odst. 2 písm. a) zákona č. 22/1997 Sb. jsou autorizované osoby povinny uzavřít na základě návrhu výrobce nebo dovozce, popřípadě jiné osoby smlouvu o provedení úkonů podle stanoveného postupu posuzování shody, nebo mu do dvaceti dnů oznámit podmínky pro provedení těchto úkonů.

4.1 Povaha zkušebního ústavu

35. Správním orgánem ve smyslu správního řádu je orgán moci výkonné, orgány územních samosprávních celků, jiné orgány, právnické osoby a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 s. ř.).
36. Výkon veřejné správy je trvalý a systematický proces vedoucí k uplatnění veřejného zájmu, prováděný správními orgány. Výkon konkrétních úkolů veřejné správy je prováděn pouze prostřednictvím těch subjektů, jež jsou k němu zmocněny zákony. Na druhé straně zákon může připustit, či ponechat na vůli správních orgánů, aby v rámci jim stanovené působnosti při plnění veřejných úkolů použily forem dalších jako např. možnost přenesení plnění konkrétního úkolu orgánu veřejné správy na soukromý subjekt, a to buď formou autorizace (tedy delegačního aktu, jímž se určitému subjektu propůjčuje veřejnoprávní postavení) nebo i formou smluv (rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2008, čj. 7 As 6/2008-162, č. 2472/2012 Sb. NSS).
37. Zkušební ústav je sice pověřen k posuzování shody výrobků s příslušnými právními předpisy a technickými normami a je na něj zákonem přenesena odpovědnost za posouzení předložených dokumentů a vzorků, čímž nepochybně přispívá k ochraně veřejného zájmu. Ne každý vykonavatel veřejné správy je však při uskutečňování správní činnosti správním orgánem (usnesení zvláštního senátu čj. Konf 25/2012-9, bod 39).
38. Zákodárce toto ostatně výslovně konstatoval v obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 22/1997 Sb., podle které „soustava autorizovaných a akreditovaných osob již nemá povahu orgánů státní správy“, přičemž tento závěr je vysloven i ve shora citovaném usnesení zvláštního senátu.
39. Stejně hovoří důvodová zpráva k zákonu č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh (dále jen „zákon č. 90/2016 Sb.“), který rozšířil úpravu posuzování shody obsažené v části státního zkušebnictví v zákoně č. 22/1997 Sb. Důvodová

zpráva obsahuje výčet subjektů, kterým je svěřena působnost při výkonu státní správy (žalovaný, ministerstvo průmyslu a obchodu a dále orgány výkonu dozoru), a dále zákonodárce přímo u § 16 zákona č. 90/2016 Sb. uvedl, že státní zkušebnictví zahrnuje jak úkony státní správy prováděné žalovaným (odst. 1 - udělování autorizací a kontrola), tak činnost oznámených subjektů (v dikci zákona č. 22/1997 Sb. se jedná o autorizované osoby), která však probíhá na soukromoprávní bázi (odst. 2).

40. Jinými slovy, zkušební ústav provádí státní zkušebnictví, ale nikoliv jako subjekt veřejné správy či správní orgán při výkonu státní správy, ale jako osoba soukromého práva na základě nepojmenované smlouvy.
41. Příslušné certifikáty a ostatní dokumenty dle nařízení vlády musí autorizovaná osoba vydávat svým jménem a na vlastní odpovědnost. S tím souvisí i povinnost autorizovaných osob předložit doklad o pojištění žalovanému, jinak její autorizace zaniká. Fakt, že se jedná o pojistné krytí občanskoprávní odpovědnosti, které se vztahuje na rizika související s činnostmi spojenými s posuzováním shody, a nikoliv o odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, vyplývá i z komentářové literatury (srov. komentář k § 11 In: Klabusayová, N. *Zákon o technických požadavcích na výrobky: Komentář*. [Systém ASPI])
42. Autorizovaná osoba provádí certifikaci na žádost výrobce, dovozce nebo jiné oprávněné osoby, a právním podkladem její činnosti je nepojmenovaná smlouva dle § 11a odst. 2 písm. a) zákona č. 22/1997 Sb., kterou se zavazuje, že pro soukromou osobu posoudí výrobek z hlediska splnění požadavků technického předpisu. Výběr osoby je čistě na oprávněné osobě, neexistují žádná pravidla pro určení příslušnosti autorizovaných osob. Autorizovaná osoba při výkonu své činnosti nepostupuje podle správního řádu, ale postupuje podle stanovených podmínek nebo podmínek ve smlouvě o provedení úkonů (shodně komentář k § 20 In: Klabusayová, N. *Zákon o technických požadavcích na výrobky: Komentář*).
43. Považovat zkušební ústav za správní orgán nelze ani na základě toho, že získává autorizaci od žalovaného, který následně v rámci své dohlédací působnosti v čase ověřuje, zda tyto podmínky udělení autorizace stále trvají. Fakt, že zkušební ústav při výkonu své činnosti postupuje podle veřejnoprávního předpisu, který obsahuje jak právní, technické, popřípadě procesní náležitosti posouzení shody, nemůže znamenat nic jiného, než že je při výkonu svého podnikání v právním státě vázán právními předpisy (obdobně usnesení zvláštního senátu ze dne 27. 6. 2013, čj. Konf 28/2012-40, body 34 a 35).

4.2 Povaha rozhodnutí o zrušení

44. Další podmínkou proto, aby mohla žalobkyně podat k žalovanému odvolání ve smyslu § 81 s. ř. je, že by zkušební ústav musel být nadán pravomocí k vydávání certifikátů s právními účinky rozhodnutí.
45. Jak soud uvedl výše, certifikát není výsledkem správního řízení zahajovaného na žádost účastníka, ale je plněním ze smlouvy uzavřené mezi výrobcem a zkušebním ústavem, ve které se zkušební ústav zaváže, že pro oprávněnou osobu ověří předloženou dokumentaci a vydá na daný výrobek certifikát, jímž stvrdí, že výrobek odpovídá požadavkům norem. Již z tohoto shrnutí je patrné, že se nemůže jednat o rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 s. ř.
46. Certifikát nemá bezprostřední právní závaznost ani přímé právní účinky a není jím vrchnostensky rozhodováno o veřejných subjektivních právech žalobkyně. Certifikát sám o

sobě totiž neukládá oprávněné osobě ani jinému subjektu právo uvést výrobek na trh, distribuovat jej nebo jej uvést do provozu a nezakládá ani žádné jiné právo. Nástup právních účinků nezpůsobuje ani autorizovaná osoba, ani samotný certifikát, ale dochází k němu až využitím certifikátu v rámci postupu posuzování shody podle § 13 zákona č. 22/1997 Sb. Certifikát je tedy pouze podkladem pro další postup.

47. Autorizovaná osoba odpovídá za certifikát vydaný jejím jménem. Pokud žalobkyně poruší povinnosti jako např. to, že provede na výrobku změny, které mohou ovlivnit schopnost plnění certifikačních požadavků, ale dál bude výrobek uvádět na trh s certifikátem, je bezpochyby v zájmu autorizované osoby, aby jí vydaný certifikát mohla pozastavit případně odejmout, jelikož žalobkyně porušila podmínky, za kterých byl certifikát vydán.
48. Rozhodnutí o zrušení certifikátu ze shodných důvodů nemůže žalobkyni odebrat žádné právo ani jím není uložena povinnost. Zákaz uvádění výrobku na trh může žalobkyni uložit až orgán dozoru nad trhem jako je např. Česká obchodní inspekce na základě rozhodnutí ve správním řízení, které je přezkoumatelné v řízení před správním soudem.
49. Obvodní soud pro Prahu 9 rozhodoval v právní věci žalobkyně a zkušebního ústavu, žalovaný nebyl stranou sporu a ani zdejší soud není rozhodnutím obvodního soudu vázán. Soud z výše uvedených důvodů nesdílí názor obvodního soudu o povaze rozhodnutí o zrušení certifikátu.

4.3 Přípustnost odvolání

50. Vzhledem k výše uvedenému soud nemůže než uzavřít, že vzhledem k tomu, že certifikát vydaný podle zákona č. 22/1997 Sb. není rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 s. ř., není ani možné proti němu podat odvolání podle § 81 s. ř.
51. Je pravdou, že autorizovaná osoba má mít vhodnou strukturu a postupy, které zajistí, aby mohlo být přezkoumáno provádění posuzování shody a vydávání certifikátů. O této skutečnosti ostatně svědčí poučení uvedené v rozhodnutí o zrušení certifikátu. Žalobkyně mohla proti tomuto rozhodnutí podat ke zkušebnímu ústavu námitky. Tomuto však nelze přisuzovat účinky odvolání podle správního řádu. Jedná se o vnitřní mechanismus kontroly, založený interními pravidly, nikoliv o opravný prostředek ve smyslu správního řádu proti rozhodnutí o zrušení certifikátu. Ani zákony č. 22/1997 Sb. nebo č. 90/2016 Sb. opravný prostředek nestanoví.
52. Soud nesouhlasí ani s názorem, že by žalovaný byl nadřízeným správním orgánem ve věci vydávání certifikátů ve smyslu § 178 s. ř. Žalovaný zajišťuje dodržování jednotného postupu autorizovaných osob při jejich činnosti, čímž se rozumí zejména metodická pomoc a sjednocování postupů jednotlivých autorizovaných osob, jedním z nástrojů jsou také žalobkyní zmiňované technické návody. Z technického návodu je zcela zjevné, že nebyl vydán žalovaným, ale jinou autorizovanou osobou a žalovaným je registrován, a ani z něj nevyplývá, že by byl vydáván na základě zmocnění v nařízení vlády, jak se žalobkyně snaží tvrdit. Technické návody nejsou v právních předpisech nijak výslovně upraveny na rozdíl např. od technických norem. Jedná se o nástroj ke sjednocování činnosti autorizovaných osoby ve smyslu § 11 odst. 1 zákona č. 22/1997 Sb.
53. Žalovaný je ve vztahu k autorizovaným osobám dohledovým orgánem, avšak s působností omezenou pouze na kontrolu toho, zda autorizované osoby dodržují zákon č. 22/1997 Sb. a prováděcí předpis. Z takového kontrolního oprávnění však nelze dovodit závěr, že

žalovaný je nadřízeným správním orgánem vůči autorizovaným osobám ve vztahu k jím vydávaným certifikátům, tj. že by snad žalovaný měl meritorně přezkoumávat certifikáty.

54. Žalobkyně dále postavení žalovaného jako orgánu dozoru z dovozuje § 18 odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb. a tam zakotvené pravomoci orgánů dozoru k podání podnětu k přezkoumání certifikátu. K tomu soud uvádí, že jde o dozor nad trhem a žalovaný mezi zákonem vymezené orgány dozoru nepatří, což jasně plyne z odst. 1 tohoto ustanovení.
55. Žalovaný vystupuje vůči autorizovaným osobám jako správní orgán, který vede řízení podle správního řádu, ale pouze v řízeních o pověření právnické osoby k tvorbě a vydávání technických norem nebo o odnětí tohoto pověření, o pověření právnické osoby k akreditaci nebo o odnětí tohoto pověření, o autorizaci nebo jejím odnětí, o udělení oprávnění provádět činnosti oznámeného subjektu nebo o pozastavení nebo zrušení tohoto oprávnění, o pověření výkonem činnosti subjektu pro technické posuzování anebo o zrušení tohoto pověření, o udělení, pozastavení, zrušení, rozšíření nebo zúžení rozsahu a prodloužení akreditace.

5. Závěr a náklady řízení

56. Vzhledem k výše uvedenému soud dospěl k závěru, že rozhodnutí o zrušení certifikátu podle § 11a odst. 3 zákona č. 22/1997 Sb. není správním rozhodnutím vydaným správním orgánem ve smyslu § 67 odst. 1 s. ř., a proto proti němu není přípustné odvolání. Žalovaný věc posoudil správně. Žalobu soud neshledal důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
57. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný byl ve věci plně úspěšný, avšak nevznikly mu žádné náklady řízení nad rámec běžného výkonu úřední činnosti.

Poučení:

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 nejbližší 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.

Praha 30. ledna 2025

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.