



Mgr. Klára Štěpánková
ředitelka odboru legislativy
a koordinace předpisů

Praha 16. října 2025
Č. j. MV-163042-2/LG-2025

Vážený pane řediteli,

obdržela jsem Vaši žádost ze dne 10. října 2025 o sdělení právního názoru na povahu osvědčení vydávaného podle § 23h odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. 277/2025 Sb. Předmětné ustanovení zakotvuje kompetenci orgánu dozoru vydávat a obnovovat platnost osvědčení podle čl. 51 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2411. Spornou otázkou je povaha osvědčení podle vnitrostátního práva, konkrétně jde-li o osvědčení vydávané v režimu části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, anebo rozhodnutí vydávané podle části druhé a třetí správního řádu. Zákon o ochraně spotřebitele ani nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2411 procesní otázky vydávání osvědčení neupravuje.

Ze samotné úpravy správního řádu, jakožto obecného procesního předpisu, nelze vyčíst povahu úkonů orgánů veřejné správy vydávaných podle zvláštních právních předpisů. Tuto povahu je třeba posoudit zejména z hlediska účinků, které dotčený typ správního úkonu způsobuje. K rozlišení osvědčení a rozhodnutí lze nicméně poskytnout určitá obecná vodítka.

Správní řízení podle § 9 správního řádu je postupem správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Pro to, aby postup správního orgánu mohl být z materiálního hlediska správním řízením, ve kterém se vydává

rozhodnutí podle § 67 správního řádu, je tedy rozhodující, že se týká určité věci a jmenovitě určených osob a jeho účelem je založit, změnit nebo zrušit těmto osobám práva nebo povinnosti, anebo závazně prohlásit, že tyto osoby práva nebo povinnosti mají nebo nemají.

Těmito znaky, které musejí být splněny současně, se rozhodnutí odlišuje od jiných správních úkonů podle části čtvrté správního řádu (vyjádření, osvědčení, sdělení), jejichž právní účinky zásadně nespočívají ve vzniku, změně nebo zániku práv a povinností, ani v jejich autoritativním prohlášení. Jedná se o úkony s nižší intenzitou právních účinků, které se více či méně dotýkají práv a postavení dotčených osob a mohou být pro tyto osoby právně významné, nejsou však právotvorné. Úkony dle části čtvrté správního řádu se stejně jako rozhodnutí vztahují ke konkrétní věci a jmenovitě určeným osobám, chybí jim však třetí znak, kterým jsou konstitutivní nebo deklaratorní právní účinky pro osoby, kterým jsou určeny.

Hranice mezi úkony dle části čtvrté správního řádu a rozhodnutím podle § 67 správního řádu může být v některých případech velmi tenká. To je i případ osvědčení, které má blízko k deklaratornímu správnímu aktu. Právní teorie rozumí osvědčením takové úkony správního orgánu, jimiž se osvědčují (potvrzují) skutečnosti, které jsou v osvědčení uvedeny, a to skutečnosti právní i skutkové. Deklaratorním rozhodnutím se naproti tomu autoritativně zjišťují a potvrzují existující vztahy správního práva. Jeho místo je tam, kde je existence konkrétního správního vztahu sporná či pochybná, popřípadě kde potvrzení závisí na výkladu neurčitěho právního pojmu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. srpna 2004, č. j. 2 As 83/2003-62, publ. pod č. 383/2004 Sb. NSS). Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, je klíčovým rozlišovacím kritériem otázka, zda se jedná o akt normativní (závazně stanovící, že určitá osoba má nebo naopak nemá určitá práva nebo povinnosti), pak jde o deklaratorní rozhodnutí, nebo zda se jedná o akt pohybující se v rovině skutkové (potvrzující úředně, byť vyvratitelně, určité skutečnosti), pak jde o osvědčení.

Osvědčení vydávané podle čl. 51 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2411 je upraveno v části věnované kontrole a prosazování práva. Osvědčení se vydává na základě vlastního prohlášení výrobce, přičemž jeho účelem je „poskytnout všechny nezbytné informace o výrobku, aby příslušný orgán mohl kontrolovat soulad se specifikací výrobku“ [bod (53) preambule nařízení]. Právo na užívání zeměpisného označení je samostatně upraveno v části věnované ochraně zeměpisných označení, konkrétně v čl. 47 odst. 1 nařízení, dle něhož může zeměpisné označení užívat každý výrobce, jehož výrobek je v souladu se specifikací výrobku. Rovněž platí, že soulad s odpovídající specifikací výrobku je výrobce povinen zajistit (čl. 47 odst. 2 nařízení). Lze proto soudit, že vydáním osvědčení nevzniká právo výrobce na užívání zeměpisného označení (to je dáno přímo nařízením), nýbrž se osvědčuje (potvrzuje) skutečnost, že zeměpisné označení byl použito řádně, tj. v souvislosti s takovým výrobkem, který odpovídající specifikaci splňuje. Takové osvědčení je vydáno v širším rámci kontroly, prováděné ze strany orgánu dozoru.

Náležitosti vlastního prohlášení výrobce stanoví příloha I nařízení. Vedle formálních a identifikačních údajů má výrobce zejména popsat opatření, která přijal k zajištění souladu výrobku s jeho specifikací, a v závěru takový soulad potvrdit prohlášením. Orgán dozoru podle čl. 51 odst. 3 nařízení následně **„zkontroluje alespoň to, zda jsou informace uvedené ve vlastním prohlášení úplné a konzistentní. Pokud se přesvědčí, že informace uvedené ve vlastním prohlášení jsou úplné a konzistentní, a nemá žádné další výhrady týkající se souladu, vydá osvědčení o oprávnění používat pro dotčený výrobek zeměpisné označení nebo obnoví platnost stávajícího osvědčení. V případě zjevných chyb či nesrovnalostí ve vlastním prohlášení dá výrobcí možnost vlastní prohlášení doplnit nebo opravit.“**

Z obsahu vlastního prohlášení ani rozsahu přezkumné pravomoci orgánu dozoru nelze soudit, že by postupem předcházejícím vydání osvědčení mělo být posouzení určitých sporných skutečností, užití správního uvážení nebo výklad neurčitých právních pojmů, naopak lze konstatovat, že rozsah činnosti příslušného

orgánu se má omezit spíše na „základní“ kontrolu úplnosti, vnitřní bezrozpornosti a absenci zjevných nesprávností, z nichž by bylo možno dovodit, že daný výrobek soulad se specifikací výrobku nespĺňuje. Orgán dozoru neprovádí rozsáhlé šetření nebo dokazování, výrobcí je rovněž dána možnost vlastní prohlášení doplnit nebo opravit. V případě zjištění nesouladu přijme orgán dozoru potřebná opatření k nápravě (čl. 51 odst. 6 nařízení), vydání formalizovaného úkonu („negativního osvědčení“) se v tomto případě nepředpokládá.

Z popsaného rámce právní úpravy (kterou však můžeme posoudit pouze v základní rovině, neboť nám daná materie věcně nepřísluší) dospíváme k závěru, že osvědčení podle čl. 51 odst. 3 nařízení (EU) 2023/2411 napĺňuje znaky osvědčení podle části čtvrté správního řádu, neboť nemá právotvorné účinky. Pokud by mělo jít o deklaratorní správní akt (rozhodnutí), je nutno uvažovat rovněž autoritativní rozhodnutí o tom, že daný výrobek odpovídající specifikaci nenapĺňuje, neboť správní řízení zahájené podáním vlastního prohlášení je třeba formalizovaným způsobem ukončit. Obecným právním základem pro vydávání deklaratorních rozhodnutí je ustanovení § 142 správního řádu, z jehož odstavce 2 rovněž vyplývá, že lze-li o existenci právního vztahu vydat osvědčení, má takový postup přednost před vydáním deklaratorního rozhodnutí.

V daných souvislostech je třeba zmínit též ustanovení § 24 odst. 19 písm. a) zákona o ochraně spotřebitele, které zakotvuje přestupkovou odpovědnost výrobce, který použije zeměpisné označení, aniž by měl pro daný výrobek platné osvědčení vydané orgánem dozoru. Domníváme se, že ve světle čl. 47 odst. 1 nařízení nejde o „popření“ práva užívat zeměpisné označení pro výrobek, který splňuje specifikaci výrobku, plynoucí přímo z nařízení, ale o nástroj zajišťující dodržování povinnosti výrobce zpracovávat a předkládat v pravidelných intervalech vlastní prohlášení, které umožňuje soulad výrobku s jeho specifikací ověřovat, resp. zajišťovat. Diskutabilní může být v této souvislosti stanovená hranice pokuty, která je nejvyšší v rámci zákonného rozpětí (shodnou sazbou je přitom postihováno i samotné nezajištění souladu výrobku se specifikací), nicméně to je již otázka nastavení správy trestní

odpovědnosti, která by neměla bezprostředně ovlivňovat povahu osvědčení vydávaného orgánem dozoru.

Závěrem si dovoluji uvést, že výše uvedené stanovisko představuje pouze právní názor a není právně závazné. Povahu konkrétního správního úkonu je třeba posuzovat v kontextu celé právní úpravy, kterou je daný úkon regulován, nikoli jejího jednotlivého „kompetenčního“ ustanovení. K tomuto posouzení má nejlepší odborné předpoklady věcný gestor dané problematiky, tedy Ministerstvo průmyslu a obchodu.

S pozdravem

Mgr. Klára Štěpánková

Vážený pan
Ing. Mgr. Jan Strakoš, LL.M.
ředitel odboru živností a spotřebitelské legislativy
Ministerstvo průmyslu a obchodu
Na Františku 32
110 15 Praha 1