



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr.Hany Veberové a soudců Mgr.Marka Bedřicha a JUDr.Jitky Hroudové v právní věci žalobce: **Lesy České republiky s.p.**, Přemyslova 1106, Hradec Králové, zastoupen JUDr.Romanem Poláškem, advokátem se sídlem Trojanova 12, Praha 2 proti žalovanému: **Český statistický úřad** se sídlem Na Padesátém 3268/81, Praha 1, zastoupen JUDr.Jaromírem Císařem, advokátem se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4 v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti event. proti nezákonnému zásahu

t a k t o :

- I. Žaloba se z a m í t á.**
- II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal ochrany proti nečinnosti, eventuálně proti nezákonnému zásahu, které dle jeho názoru spočívají v tom, že žalovaný správní orgán nezveřejnil index cen v lesnictví (surové dříví) – **VLASTNÍCI** za I.čtvrtletí 2011 (dále též „index cen“). Žalobce uvedl, že žalovaný je ústředním orgánem státní správy, orgánem vykonávajícím státní statistickou službu, která je definována v ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 89/1995 Sb.“). Žalobce uvedl, že uzavřel s vybranými uchazeči 104 smluv na provádění komplexních lesnických činností a prodeji dříví – rok 2011. Předmětem smluv byl

závazek vybraných uchazečů provádět na stanoveném území těžební a pěstební činnosti, závazek žalobce prodat jimi vytěžené dříví ve formě surového kmene na lokalitě „ při pni“ a závazek smluvních stran navzájem si za poskytnutá plnění zaplatit. Protože se prodej surového dříví realizuje v průběhu celé doby trvání smluvního vztahu a s ohledem na skutečnost, že surové dříví je komodita, jejíž cena podléhá tržním tlakům a výkyvům, byla do smluv inkorporována tzv. doložka o indexaci cen dříví. Na základě této doložky dochází pravidelně čtvrtletně k úpravě cen dříví, když jde o specifickou obdobu inflační doložky, která je pro účely úpravy cen běžně užívána v obchodních vztazích. Indexace cen dříví je žalobcem ve smlouvách užívána dlouhodobě od roku 2008 a vychází z indexu cen v lesnictví (surové dříví) - VLASTNÍCI, které čtvrtletně zveřejňuje žalovaný jako nezávislá instituce na základě pravomoci, svěřené mu zákonem č. 89/1995 Sb. V České republice není zveřejňován jiný použitelný index cen. Pokud jde o I.čtvrtletí roku 2011 žalovaný dne 5.5.2011 uveřejnil na svých internetových stránkách upozornění, že index cen bude zveřejněn později, dne 11.5.2011 pak zveřejnil pouze průměrné ceny dříví, index cen v lesnictví (surové dříví) – VLASTNÍCI za I.čtvrtletí 2011 odmítl zveřejnit z důvodů výrazné odlišnosti skupin respondentů. Dne 13.5.2011 se žalobce obrátil na předsedkyni žalovaného se stížností proti nečinnosti, předsedkyně žalovaného pouze zopakovala argumentaci žalovaného (z důvodů výrazné odlišnosti skupin respondentů není možno index cen zveřejnit) a odmítla index cen rovněž zveřejnit. Smluvní partneři žalobce pak uvedli, že cenu dříví sjednanou ve smlouvách pro rok 2011 není možno upravovat, protože žalovaný nezveřejnil index cen, tím je zřejmý negativní dopad protiprávního jednání postupu žalovaného do práv žalobce. Podle názoru žalobce žalovaný postupuje v rozporu se zákonem č. 89/1995 Sb. a v rozporu s vyhláškou 306/2010 Sb., pokud nezveřejnil index cen za I. čtvrtletí 2011. Žalobce poukázal na veřejnoprávní povinnosti žalovaného s tím, že byl v legitimním očekávání, že bude zveřejněn index cen i pro I. čtvrtletí roku 2011. Žalovaný jedná v rozporu se zákonem, v rozporu s vlastní vyhláškou přestal publikovat statistické údaje, žalovaný neupozornil žalobce na záměr nezveřejňovat index cen, ponechal žalobce v očekávání, že bude, byť opožděně, index cen zveřejněn. K tvrzenému důvodu nezveřejnění indexu cen – změna v zastoupení respondentů skupiny VLASTNÍCI – poukázal žalobce na to, že skutečnost změny byla žalovanému známa s několika měsíčním předstihem. Žalobce navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost zveřejnit do 15 dnů od právní moci rozsudku index cen za I. čtvrtletí 2011, eventuálně v případě, že by popsáný postup nebyl shledán jako nečinnost žalovaného ale nezákonný zásah, navrhl, aby soud rozhodl tak, že nezveřejnění indexu cen pro I. čtvrtletí 2011 je nezákonné, uložil žalovanému povinnost zveřejnit index cen pro I. čtvrtletí 2011.

Podáním ze dne 25.7.2011 žalobce žalobu doplnil. Uvedl, že se opakovaně obrátil na žalovaného se žádostí o výpočet indexu cen, po podání žaloby byl žalobci doručen dopis žalovaného ze dne 12.7.2011 čj: 659/2011-01, ve kterém žalovaný žalobci sděluje, že k jeho žádosti index cen vypočítal, nejde však o oficiální index cen, proto ho odmítl zveřejnit. Je zřejmé, že žalovaný index cen vypočítal, odmítá ho však uznat za oficiální a odmítá ho zveřejnit, což odporuje povinností, daných žalovanému zákonem č. 89/1995 Sb. K uvedenému doplnění předložil žalobce dopis předsedkyně Českého statistického úřadu ze dne 12.7.2011 čj: 659/2011-01, kterým generálnímu řediteli Lesy ČR, s.p. předsedkyně ČSÚ sděluje, že na základě žádosti ze dne 9.6.2011 o provedení propočtu indexu cen surového dříví Lesů ČR a na základě zpřesnění metodického zadání ze dne 27.6.2011 zasílá cenový index, spočítaný na základě disponibilních údajů o cenách surového dříví za vybrané vlastníky za I. čtvrtletí 2011. Sdělení obsahuje upozornění, že se jedná o statistiku zpracovanou na bázi specifické žádosti Lesů ČR, propočet nemá charakter oficiálního indexu ČSÚ.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě poukázal na to, že není jeho povinností vydat index cen, pokud by v daném případě index vydal, porušil by své zákonné povinnosti, neboť nedílnou součástí statistické služby je zajišťování srovnatelnosti statistických informací. Vzhledem k nárazové změně skutečností, na jejichž základě se index počítá, nebylo možno vydat index na základě dosavadní metodiky výpočtů. Žalobce o změně relevantních skutečností věděl, protože ji sám způsobil (změna v organizaci těžby a prodeje surového dříví, které způsobila zásadní změnu ve struktuře a počtu respondentů). Nejde tedy o svévoli žalovaného, ale o reakci na změnu struktury trhu, kterou způsobila reorganizace těžby a prodeje surového dříví žalobcem. S odkazem na znění § 79 a 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“) žalovaný uvedl, že zveřejňování indexu nelze považovat za rozhodnutí ve věci ani za osvědčení, nemůže jít ani o nezákonný zásah, protože se nejedná o aktivní úkon žalovaného. Dále žalobce poukázal na principy činnosti a metodu výpočtu indexu s tím, že v roce 2011 došlo ke změně ve struktuře respondentů. Skutečnost, že žalobce zakomponoval index cen do smluv jde výlučně k tíži žalobce. K tvrzenému legitimnímu očekávání žalobce poukázal žalovaný na to, že nemožnost výpočtu indexu cen způsobil svým postupem sám žalobce, když zásadním způsobem změnil svou organizační strukturu při těžbě a prodeji dříví. Žalobce si byl a je vědom, jakou metodiku žalovaný k výpočtu indexu cen používá, tedy i toho, co jeho organizační změna nutně vyvolá. Žalovaný nesouhlasí s extenzivním výkladem vyhlášky č. 306/2010 Sb., ke kterým mají vést statistická zjišťování podle Programu, a to bez ohledu na skutečnosti, které možnosti a způsoby výpočtu zásadně ovlivňují. Tím by byl popřen veškerý smysl činnosti žalovaného. Vyhlášku nelze vykládat způsobem, který by v konečných důsledcích vedl k porušení zákona. Žalovaný nesouhlasí s tím, že do poslední chvíle udržoval žalobce v tom, že index cen bude zveřejněn, poukázal na záznam jednání z 28.4.2011, z něhož vyplývá, že otázka indexu cen byla předmětem tohoto jednání, žalobce se zdržel hlasování. K doplnění žaloby žalovaný uvedl, že vždy konstatoval, že určitý index cen vypočítat lze, nebude se jednat o oficiální index, neboť pro jeho výpočet nelze použít dosavadní metodiku. Dopis ze dne 12.7.2011 představuje statistiku zpracovanou na bázi specifické žádosti žalobce, nemůže se jednat o oficiální index cen. Skutečnost, že nelze při zachování stávající oficiální metodiky index cen vydat, dokládá též v odborném vyjádření Doc.Ing.Jakuba Fischera, Ph.D., které bylo zpracováno k žádosti žalovaného.

Žalovaný své vyjádření k žalobě doplnil podáním ze dne 6.5.2013, v jehož příloze zaslal Závěrečnou zprávu auditorů skupiny pro index cen surového dříví, únor 2013. Ze závěru této zprávy je zřejmé, že auditorská skupina považuje současnou metodiku sestavování indexu cen surového dříví za odpovídající potřebám, doporučuje zvážit úpravu textu Opatření PVŘ ke zvýšení spolehlivosti indexu cen surového dříví. Doporučuje zvážit vydání stručné metodické příručky. Přes uvedené skutečnosti se nedomnívá, že je index cen vhodným podkladem pro konstrukci tzv. inflačních doložek.

K vyjádření žalovaného předložil žalobce repliku, uvedl, že soudu předkládá odborné vyjádření RNDr. Dalibora Moravanského, CSc, který závěry a výpočty, uvedené v odborném vyjádření, předloženém žalovaným, vyvrací a potvrzuje, že žalovaný při nezveřejnění indexu nepostupoval objektivně a odborně. V dopisu ze dne 12.7.2011 žalovaný výpočet indexu provedl, čímž sám potvrdil hypotézu žalobce o možnosti index vypočítat. K tvrzení žalovaného, že nejsou splněny podmínky pro projednání žaloby ani ve vztahu k tvrzené nečinnosti ani ve vztahu k nezákonnému zásahu žalovaný poukázal na znění ustanovení § 79 s.ř.s., usnesení rozšířeného senátu ze dne 21.10.2008 sp.zn. 8 As 47/2005, ze kterého vyplývá,

že rozhodná je otázka, zda úkonem správního orgánu došlo k zásahu do právní sféry žalobce. Dále poukázal na charakter osvědčení, zdůraznil materiální povahu správních aktů. Pokud jde o nezákonný zásah projevil nesouhlas se stanoviskem žalovaného, že nezákonným zásahem může být pouze aktivním úkonem, z usnesení rozšířeného senátu ze dne 16.11.2010 sp.zn. 7 Aps 3/2008 vyplývá, že nezákonným zásahem může být i nezákonná nečinnost, spočívající v neučinění úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. Ochranu správní soudy v těchto případech poskytují proti konání či nekonání správních orgánů, proti nimž nelze poskytnout ochranu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nebo v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu. Správní soudy musí poskytnout ochranu před jakoukoliv činností či nečinností veřejné správy, která je způsobilá zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce. Dále poukázal na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, z nichž vyplývá, že výklad ustanovení vylučující soudní přezkum nelze vykládat extenzivně, žalobci nelze právo na soudní ochranu odepřít. Žalovaný má povinnost vydávat, zveřejňovat a poskytovat statistické informace, má povinnost zveřejňovat i index cen. Opakovaně poukázal na zásadu legitimního očekávání, a to s odkazem na jednání, která proběhla v roce 2011. Dále konstatoval, že žalovaný měl několik možností, jak zachovat kontinuitu publikace statistických údajů. Projevil nesouhlas se zprávou Doc.Fischera, poukázal na odborné vyjádření RNDr.Dalíbor Moravského, CSc., k „Závěrečné zprávě auditorské skupiny pro index cen surového dříví - únor 2013“ uvedl, že není zřejmé, jak tato zpráva souvisí s předmětem sporu, poukázal na propojenost členů auditorské skupiny se žalovaným. Setrval na podané žalobě.

K replice žalobce zaslal své stanovisko žalovaný (duplika k replice žalobce), ve kterém poukázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se zabývala aktivní žalobní legitimací (usnesení ze dne 15.5.2008 sp.zn. 2 Aps 1/2008, rozsudek ze dne 19.9.2007 čj: 9 Aps 1/2007-68), ze kterých vyplývá, že žalobní aktivní legitimace je vázána na ochranu veřejných subjektivních práv, nevydáním indexu cen nemohlo k žádnému zásahu do práv žalobce dojít. K usnesení Ústavního soudu ze dne 28.7.2011 sp.zn. IV.ÚS 1985/11, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost žalobce pro předčasnost, žalovaný uvedl, že Ústavní soud toliko konstatoval, že žaloba byla podána předčasně z důvodu již podané správní žaloby. Takový postup Ústavního soudu byl jediné možný. Pokud jde o ochranu před nečinností poukázal žalovaný na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008 sp.zn. 8 As 47/2005, ze kterého vyplývá, že za rozhodnutí je nutno považovat úkon moci výkonné, který se vztahuje ke konkrétní věci a konkrétním adresátům a závazně a autoritativně se dotýká právní sféry žalobce. Vydáním či nevydáním indexu cen však žalovaný nerozhoduje o právech či povinnostech konkrétních osob. Vydání indexu cen lze považovat za rozhodování o konkrétní otázce, rozhodování o právech či povinnostech, nejde ani o autoritativní zjištění či potvrzení právního vztahu. Vydání indexu cen nelze považovat ani za osvědčení, když za osvědčení je nutno považovat úkon, kterým se osvědčují (potvrzují) skutečnosti úředně známé, a to buď skutkové nebo právní. Tomu koresponduje i odborná literatura, ze které vyplývá, že osvědčení je aktem, kdy není o věci pochybnost nebo spor, není třeba použít správní uvážení, jde o potvrzení určitých skutečností, které jsou nesporné. Žalovaný v případě nevydání indexu cen nebyl nečinný, detailně a odpovědně se zabýval otázkou, zda index lze zveřejnit. Index cen nebyl nikdy žalobci adresován, z hlediska obsahu index cen není způsobilý do práv žalobce zasáhnout. Žalobce nemohl být nevydáním indexu přímo zkrácen na svých subjektivních právech. Žalovaný dále poukázal na to, že v souladu se statistickou prací vynaložil veškeré úsilí k tomu, aby shromáždil potřebná data a požadovaným způsobem je zpracoval. Po provedení analýz dospěl k závěru, že index cen pro I. čtvrtletí roku 2011 vydat nelze, svůj názor řádně odůvodnil. Nemohl postupovat jinak.

Žalovaný vyjádřil nesouhlas s odborným vyjádřením RNDr. Moravanského, dle jeho názoru se nezabývá podstatou problému. Index cen má, stejně jako každý jiný statistický ukazatel, předem stanovenou metodiku, na základě níž se počítá a kterou je nutno dodržovat za účelem zachování srovnatelnosti, objektivity a nestrannosti. Poukázal na výraznou změnu v počtu respondentů v I. čtvrtletí 2011 a na hypotetická řešení a analýzu, ze které dovedil, že žalobcem požadovaný index cen nelze vypočítat. Navrhl odmítnutí podané žaloby, popř. její zamítnutí.

Při jednání u soudu setrvali účastníci řízení na svých stanoviscích a návrzích. Zástupce žalobce zdůraznil, že se nečinnost žalovaného projevila v právní sféře žalobce. Povinnost vydat index cen vyplývá z ustanovení § 4 zákona a bodu 69 přílohy č. 1 k prováděcí vyhlášce. Dle názoru žalobce bylo povinností žalovaného zveřejnit index cen, změna respondentů nebyla výrazná, zpravodajské jednotky jsou povinny poskytovat součinnost. Poukázal na zásady vyplývající z nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 223 z roku 2009. Zástupce žalovaného zdůraznil, že nedošlo k přímému zásahu do právní sféry žalobce, je na jeho odpovědnosti, pokud inkorporoval index cen do soukromoprávní smlouvy.

Žalobce se podanou žalobou v první řadě domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného správního orgánu, přičemž nečinnost spatřoval v tom, že žalovaný nevydal, resp. nezveřejnil, index cen za I. čtvrtletí roku 2011.

Postup soudu a podmínky pro projednání žalob na ochranu proti nečinnosti správního orgánu jsou upraveny v ustanoveních § 79 až § 81 soudního řádu správního. Podle § 79 odst. 1 s.ř.s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpal 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. Z uvedeného ustanovení je zřejmé, že jednou ze základních podmínek úspěšnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je zjištění, že žalovaný správní orgán byl povinen vydat rozhodnutí ve věci samé nebo byl povinen vydat osvědčení. Z toho vyplývá, že ochrana proti nečinnosti správního orgánu soudem není ochranou neomezenou, je vázána pouze na případy, kdy je správní orgán povinen vydat rozhodnutí ve věci samé nebo povinen vydat osvědčení. Ve vztahu k případným jiným úkonům správního orgánu, ať již zformalizovaným či nikoliv, se nelze úspěšně žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu u soudu bránit.

Soud se proto zabýval v první řadě otázkou, zda žalobcem tvrzená nečinnost, tj. nevydání, resp. nezveřejnění indexu cen, lze považovat za nečinnost spočívající v tom, že žalovaný správní orgán nevydal rozhodnutí ve věci samé.

Není sporu o tom, že žalovaný správní orgán je ústředním orgánem státní správy pro oblast státní statistické služby. podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 89/1995 Sb. je státní statistická služba činnost, která zahrnuje získávání údajů, vytváření statistických informací o sociálním, ekonomickém, demografickém a ekologickém vývoji České republiky a jejich jednotlivých částí, poskytování statistických informací a jejich zveřejňování. Její součástí je též zajišťování srovnatelnosti statistických informací a plnění závazků z mezinárodních smluv v oblasti statistiky, kterým je Česká republika vázána. Z uvedené definice státní statistické služby není zřejmé, že by tato činnost představovala činnost spočívající v rozhodování o individuálních právech a povinnostech určitých subjektů. Tomu ostatně koresponduje i ustanovení § 4 zákona č. 89/1995 Sb., kterým je upravena působnost Českého statistického

úřadu. Z ustanovení § 4 odst. 1 vyplývá, že Český statistický úřad zabezpečuje získávání a zpracování údajů pro statistické účely a poskytuje statistické informace státním orgánům, orgánům územní samosprávy, veřejnosti a do zahraničí. Zajišťuje vzájemnou srovnatelnost statistických informací ve vnitrostátním a mezinárodním měřítku. Konkrétně je pak působnost Českého statistického úřadu vyjádřena pod jednotlivými ustanoveními § 4 odst. 1, odst. 2, 3 a 4 zákona č. 89/1995 Sb. Jak z definice státní statistické služby, uvedené v ustanovení § 1 zákona č. 89/1995 Sb., tak z ustanovení § 4 zákona č. 89/1995 Sb., upravujícího působnost Českého statistického úřadu vyplývá, že smyslem a cílem činnosti žalovaného správního orgánu je získávání údajů, z těchto údajů jsou vytvářeny statistické informace a tyto informace jsou zveřejňovány jak pro potřeby veřejnosti, tak pro potřeby zahraničí. Současně je povinností žalovaného zajistit vzájemnou srovnatelnost statistických informací.

Ze zákona č. 89/1995 Sb. lze dovodit, že rozhodovací činnost Českého statistického úřadu ve smyslu úkonu, který je jako individuální správní akt učiněn ve vztahu ke konkrétnímu subjektu a dotýká se jeho práv a povinností, je omezena na oprávnění přidělovat vnitřní jednotce identifikační kód podle § 23 zákona č. 89/1995 Sb. a oprávnění rozhodovat o správních deliktech podle § 25 až 26a zákona č. 89/1995 Sb. V prvním případě však judikatura dospěla k závěru, že přidělení identifikačního čísla určitému subjektu není rozhodnutím o právech a povinnostech ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. (viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 15.9.2011 sp.zn. IV.ÚS 2231/11), o druhý případ, kdy je žalovaný oprávněn autoritativně rozhodovat o tom, zda se určitý subjekt dopustil deliktního jednání či nikoli, v dané věci nejde.

Soud má v daném případě za to, že vydání či nevydání indexu cen, resp. zveřejnění tohoto indexu nelze považovat za rozhodovací činnost, jímž výsledkem by bylo rozhodnutí ve věci samé. Za takovéto rozhodnutí je nutno považovat rozhodnutí, kterým je určitému konkrétnímu subjektu založeno, změněno, rušeno nebo závazně určeno jeho právo či jeho povinnost. Soud si je vědom právního závěru, které učinil Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21.10.2008 sp.zn. 8 As 47/2005 Sb., na které žalobce poukazoval, je však nutno zdůraznit, že uvedené usnesení se zabývalo otázkou aktivní legitimace žalobce. Uvedené usnesení se nezabývalo otázkou důvodnosti či nedůvodnosti podané žaloby. Aktivní žalobní legitimaci soud v případě žalobce akceptoval, když akceptoval tvrzení žalobce o tom, že byl dotčen ve svých právech tím, že index cen nebyl zveřejněn. Soud tedy vycházel z uvedeného právního názoru, který byl Nejvyšším správním soudem ve výše uvedeném usnesení vyjádřen, resp. tvrzení žalobce, že tím, že nebyl index cen vydán, resp. zveřejněn, došlo k zásahu do práv (právní sféry) žalobce. Otázka aktivní žalobní legitimace je však otázkou odlišnou od posouzení důvodnosti podané žaloby.

Navíc je nutno zdůraznit, že správní soudy poskytují ochranu veřejným subjektivním právům (§ 2 s.ř.s.). To znamená, že ne všechna subjektivní práva jsou chráněna v rámci správního soudnictví jen proto, že v určité oblasti působí správní orgány. Soud má za to, že vydáním a zveřejněním indexu cen není rozhodováno o veřejných subjektivních právech žádného konkrétního subjektu.

Skutečnost, že index cen není rozhodnutím o právech či povinnostech konkrétního subjektu, je zřejmá i z bodu 69 přílohy č. 1 k vyhlášce 306/2010 Sb., na kterou žalobce rovněž poukazoval. Z uvedeného bodu 69 přílohy č. 1 vyplývá, že účelem statistického zjišťování je získání podkladů pro výpočet indexu cen v lesním hospodářství pro surové dříví a pro výpočet průměrných cen výrobků, které slouží pro účely mezinárodního srovnání,

k analytickým účelům a informování veřejnosti. Zjišťované ukazatele jsou charakterizovány jako realizační smluvní ceny vybraných druhů surového dříví (reprezentantů), prodané množství v m³, tržby za prodej surového dříví na tuzemském trhu za vybrané reprezentanty a celkem. Zpravodajskými jednotkami jsou pak ekonomické subjekty, které realizují prodej surového dříví pro odběratele v České republice. Je stanoven způsob statistického zjišťování (formou je výkaz a elektronický sběr dat, metodou výběrové zjišťování) a periodicita a lhůty k poskytnutí individuálních údajů (čtvrtletní zjišťování, lhůta do 20.kalendářního dne měsíce následujícího po vykazovaném čtvrtletí). Orgánem provádějící statistické zjišťování je Český statistický úřad.

Ani z vyhlášky č. 306/2010 Sb., ani z její přílohy nevyplývá, že by žalovaný správní orgán při výpočtu indexu cen byl v postavení správního orgánu, který autoritativně určuje ceny a tím rozhoduje o právech či povinnostech subjektů, které prodávají a nakupují dříví, ve vztahu k němuž je index cen stanoven. Nejde o individuální správní akt, který by stanovil práva či povinnosti konkrétních subjektů, nejde ani o obecně závazný právní akt, který by určoval práva a povinnosti blíže neurčeným subjektům. Jak vyplývá z vyhlášky č. 306/2010 Sb., získání podkladů pro výpočet indexu cen slouží pro účely mezinárodního srovnání, k analytickým účelům a informování veřejnosti. Získávání určitých údajů, zpracovávání statistických informací a informace o těchto zjištěních je ostatně hlavní a základní náplní žalovaného správního orgánu, který vykonává statistickou službu, jež je definována ve výše uvedeném ustanovení § 1 zákona č. 89/1995 Sb. Ze samotné skutečnosti, že výstupy činnosti žalovaného správního orgánu slouží k informování veřejnosti nelze dovodit, že by zveřejněná informace byla informací, která je pro určité subjekty závaznou, informací, ze které musí při svých úkonech určité subjekty vycházet a řídit se obsahem takto poskytnuté informace.

Jak již bylo výše uvedeno, ani ze zákona č. 89/1995 Sb. nevyplývá, že by žalovaný správní orgán při stanovení indexu cen a jeho zveřejnění vystupoval v pozici autoritativního orgánu veřejné správy, který je oprávněn závazným způsobem stanovit index cen. Index cen je údajem, který slouží, mimo jiné, k informování veřejnosti. Jakým způsobem subjekty s takovou informací naloží je na jejich rozhodnutí. Závěr o tom, že vydání indexu, resp. jeho zveřejnění, je rozhodnutím ve věci samé ve smyslu § 79 s.ř.s. nevyplývá ani z ustanovení § 4 zákona č. 89/1995 Sb., na který žalobce poukazuje. Ani ze samého Programu statistických zjišťování, jehož se žalobce v souvislosti s odkazem na vyhlášku č. 306/2010 Sb. rovněž dovolává, nelze učinit závěr, že žalovaný při stanovení indexu cen a jeho zveřejnění je v postavení orgánu, který autoritativně rozhoduje, tedy vydává rozhodnutí ve věci samé.

Pokud žalobce v podané žalobě namítá, že obsah vyhlášky 306/2010 Sb. je nutno vykládat tak, že se žalovaný zavazuje zveřejnit indexy cen pro jednotlivá čtvrtletí roku 2011, je nutno k tomu zopakovat, že žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat pouze toho, aby žalovaný správní orgán vydal rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Jestliže úkon, jehož učinění a zveřejnění se žalobce dovolává jako tvrzené nečinnosti správního orgánu, není rozhodnutím ve věci samé (k otázce osvědčení viz dále), pak není na místě, aby se soud zabýval otázkou tvrzeného závazku zveřejnit indexy cen.

Podle § 79 odst. 1 s.ř.s. se může ochrany proti nečinnosti správního orgánu domáhat i toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat osvědčení. Soud se proto zabýval dále otázkou, zda index cen lze považovat za osvědčení.

Pojem osvědčení není právním předpisem definován. Za osvědčení je považován úkon správního orgánu, kterým úředně potvrzuje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Osvědčení se vydává zpravidla v případech, kdy není třeba autoritativního zjištění (kdy není o věci pochybnost nebo spor a kdy není zapotřebí ani jinak použít správního uvážení nebo vyložit neurčitý pojem, osvědčují se skutečnosti úředně známé, zpravidla z vnitřních zdrojů vykonavatele veřejné správy, který osvědčení vydává. Proti osvědčení se nelze bránit žádným formálním opravným prostředkem, nýbrž důkazem opaku (Dušan Henrich a kolektiv, Správní právo, Obecná část šesté vydání, C.H.Beck, Praha 2006). Z uvedené teoretické úvahy vycházel i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29.3.2006 čj: 1 Ans 8/2005-165 (všechny rozsudky Nejvyššího správního soudu dostupné na www.nssoud.cz), který teoretickou úvahu o charakteru osvědčení doplnil o závěr, že je nutno klást důraz na to, že osvědčení je úředním potvrzením skutečností, které jsou v něm uvedeny. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak v usnesení ze dne 16.11.2010 čj: 7 Aps 3/2008-98 zdůraznil, že pro osvědčení je charakteristické, že jde o akt pohybující se v rovině skutkové, tedy o akt potvrzující sice úředně, avšak nezávazně, neboť vyvatitelně, určité skutečnosti.

Z výše uvedeného vyplývá, že osvědčení je aktem, který potvrzuje určité skutkové okolnosti, veřejně potvrzuje a deklaruje skutečnosti, které jsou v něm uvedeny. Index cen takovým úkonem není, neboť úředně nepotvrzuje ani nedeklaruje vydaný či zveřejněný údaj. Jde o informaci, která je výsledkem určité statistické činnosti, výsledkem zjištění z výkazů a elektronických sběrů dat, přičemž je stanovena charakteristika zjišťovaných ukazatelů (realizační smluvní ceny vybraných druhů dříví, prodané množství, tržby za prodej na tuzemském trhu za vybrané druhy dříví a celkem). Nejde tedy o skutečnosti, které by byly žalovanému známy z jeho vlastní úřední činnosti, jde o údaj, jehož vydání či zveřejnění předchází stanovený způsob zjišťování potřebných informací, jehož výsledkem je požadovaný údaj. Tento údaj však vždy slouží jen jako informace pro veřejnost, popř. k analytickým účelům či pro účely mezinárodního srovnání. Rozhodně nejde o úkon, kterým by bylo úředně stvrzováno, že index cen je závazným údajem.

Z výše uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu není důvodná, neboť index cen není rozhodnutím ve věci samé ani není osvědčením. Již z tohoto důvodu nelze žalovanému správnímu orgánu uložit povinnost index cen vydat a zveřejnit, jak se domáhal žalobce. Soud proto žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 81 odst. 3 s.ř.s. zamítl.

Žalobce se podanou žalobou eventuálně domáhal ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, a to pro případ, pokud by soud dospěl k závěru, že vydání, resp. zveřejnění či nevydání, resp. nezveřejnění indexu cen není rozhodnutím ve věci samé ani osvědčením.

Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu a podmínky pro jednání těchto žalob jsou upraveny v ustanovení § 82 až § 87 s.ř.s. Podle § 82 s.ř.s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Z uvedeného ustanovení § 82 s.ř.s. vyplývá, že žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se lze domáhat ochrany tehdy, jestliže jde o úkon, který není rozhodnutím. Může jít tedy o jakýkoliv faktický úkon správního orgánu, o akt neformální povahy. Může však jít o jakékoliv jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. Soud zde vycházel z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010 čj: 7 Aps 3/2008-98, ve kterém rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyjádřil, že nesdílí názor uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16.1.2008 čj: 3 Aps 3/2006-54, v němž bylo konstatováno, že nezákonným zásahem může být toliko jednání nikoli opomenutí. Pokud tedy žalovaný na uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.1.2008 poukazoval, neshledal soud tuto námitku opodstatněnou, když vycházel z právního názoru, který vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v uvedeném usnesení ze dne 16.11.2010.

Z ustanovení § 82 s.ř.s. pak dále vyplývá, že další zákonem stanovenou podmínkou je to, že tvrzený nezákonný zásah správního orgánu byl zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti žalobci přímo zasaženo. Tato podmínka není dle názoru soudu splněna. Při posuzování otázky důvodnosti či nedůvodnosti žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu je nutno vycházet z toho, že tvrzený nezákonný zásah se musí přímo dotýkat práv žalobce, resp. v důsledku nezákonného zásahu je přímo do práv žalobce zasaženo.

Zde je na místě poukázat opět na to, kterým právům soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu. Je třeba zopakovat, že z ustanovení § 2 s.ř.s. vyplývá, že ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům. Ve správním soudnictví tedy neposkytují soudy ochranu všem subjektivním právům právnických či fyzických osob, nýbrž jen subjektivním právům veřejným. V daném případě však žalobce žádné dotčení veřejných subjektivních práv netvrdil. Pokud žalobce tvrdil zásah do svých subjektivních práv, tvrdil to ve vztahu ke svým soukromoprávním smlouvám, do nichž, dle svého tvrzení, zakomponoval index cen jako specifickou obdobu inflační doložky. Pokud se skutečnost, že nebyl vydán index cen, resp. tento index cen nebyl zveřejněn, promítla do právní sféry žalobce v důsledku toho, že uzavřel smlouvy se svými partnery o provádění lesnických činností, které v sobě zahrnují i prodej dříví, jde o zásah do právní sféry soukromoprávní. Příčinou dopadu do práv žalobce jsou smlouvy, které uzavřel se svými obchodními partnery a jejichž obsah byl na vůli smluvních stran. Rozhodně však nejde o zásah do veřejného subjektivního práva.

Tvrzený zásah spočívající v tom, že žalobce v souladu se zásadou legitimního očekávání vycházel z toho, že index cen bude zveřejněn, je nutno konstatovat, že z ustanovení § 82 s.ř.s. vyplývá, že za nezákonný zásah lze považovat pouze takový úkon či opomenutí správního orgánu, který se přímo dotýká veřejného subjektivního práva. Musí jít o takový úkon či opomenutí, které se přímo dotknou právní sféry v oblasti veřejného subjektivního práva. Je zřejmé, že nevydání, resp. nezveřejnění indexu cen se projevilo ve sféře soukromoprávní. Ochrana soukromoprávních vztahů ve správním soudnictví však soudy neposkytují.

Pokud žalobce v replice dovozuje nutnost soudní ochrany proti postupu žalovaného, je nutno konstatovat, že ani ochrana ve správním soudnictví není ochranou bezbřehou. Jak již bylo uvedeno, soudní ochranu správní soudy poskytují subjektivním veřejným právům. Vycházíme-li z působnosti Českého statistického úřadu, jež je uvedena v ustanovení § 4 zákona č. 89/1995 Sb., je zřejmé, že předmětem činnosti statistického úřadu je získávání a

zpracování údajů pro statistické účely, poskytování statistických informací, včetně zajišťování vzájemné srovnatelnosti statistických informací. Tomuto zákonnému ustanovení koresponduje účel statistického zjišťování, jež je uveden v příloze č. 1 vyhlášky č. 306/2010 Sb., z něhož vyplývá, že podklady pro výpočet indexu cen v lesním hospodářství pro surové dříví a pro výpočet průměrných cen výrobků, slouží pro účely mezinárodního srovnání, k analytickým účelům a informování veřejnosti. Pokud by soud vycházel ze smyslu a cílů statistické činnosti, bylo by možno hovořit o veřejném subjektivním právu žalobce na informace. Přesto, že žalobce dotčení tohoto práva v podané žalobě neuvedl a tvrdí ho až v replice (tedy po uplynutí zákonem stanovené lhůty pro podání žaloby), považuje soud za vhodné poukázat na to, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu je žalobou, která přichází v úvahu až tehdy, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. Právo na informace je zajištěno zákonem č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, který stanoví postup a podmínky příslušného orgánu při vyřizování žádosti o informace. K argumentaci usnesením Ústavního soudu ze dne 28.7.2011 sp.zn. IV. ÚS 1985/11 je nutno uvést, že Ústavní soud se nezabýval otázkou důvodnosti správní žaloby, pouze konstatoval její podání se závěrem, že jde o procesní prostředek ochrany práv žalobce, který brání tomu, aby se ústavní stížností zabýval. Z usnesení nelze dovodit, že by Ústavní soud tvrzenou nečinnost aproboval.

Soud po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba není důvodná ani v té části, v níž se žalobě domáhal ochrany proti nezákonnému zásahu, když nebylo prokázáno, že by žalobcem tvrzený zásah byl zaměřen přímo proti žalobci, nebylo prokázáno, že v důsledku tvrzeného nezákonného zásahu bylo přímo proti žalobci zasaženo, přičemž v obou případech musí jít o zaměření či zásah do veřejných subjektivních práv. Soud proto podle § 87 odst. 3 s.ř.s. žalobu i v této části zamítl.

Pro úplnost soud uvádí, že s přihlédnutím k tomu, že bylo třeba posoudit charakter úkonu žalovaného, charakter indexu cen, bylo nutno posoudit otázku, zda index cen je či není rozhodnutím nebo osvědčením, bylo třeba posoudit otázku, zda šlo o úkon, kterým bylo zasaženo přímo do veřejných subjektivních práv žalobce. Proto se soud nepřiklonil se k rozhodnutí o odmítnutí podané žaloby pro nesplnění podmínek řízení, jak navrhoval žalovaný. S přihlédnutím k závěru o tom, že index cen není rozhodnutím ve věci samé, není osvědčením ani zásahem do veřejných subjektivních práv žalobce, nezabýval se soud tvrzeními o možnosti či nemožnosti vydání a zveřejnění tohoto indexu.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nebylo přiznáno. Žalovanému správnímu orgánu nebylo právo na náhradu nákladů řízení přiznáno s přihlédnutím k již ustálené judikatuře, podle níž správní orgán, který u soudu obhájí svoji činnost, je personálně vybaven dostatečným způsobem tak, aby své rozhodnutí či své stanovisko obhájil i před soudem.

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 13. června 2013

JUDr. Hana Veberová
předsedkyně senátu