



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě, složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína, v právní věci žalobce: **Lesy České republiky s. p.**, se sídlem 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 kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2013, č. j. 11 A 162/2011 - 196,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále „stěžovatel“) se správní žalobou ze dne 4. 7. 2011 domáhal ochrany proti nečinnosti, popřípadě ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, kterému vyčítal, že za první čtvrtletí roku 2011 nezveřejnil index cen v lesnictví (surové dříví) – VLASTNÍCI (dále jen „index“).

Podle stěžovatele se nezveřejněním indexu dostal žalovaný do rozporu se zákonem č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě (dále „zákon o statistické službě“) a s vyhláškou č. 306/2010 Sb., o Programu statistických zjišťování na rok 2011 (dále „program na rok 2011“). K rozporu s uvedenými předpisy mělo dojít tím, že ačkoli byl do programu na rok 2011 zařazen rovněž index, žalovaný jej pro první čtvrtletí roku 2011 nezveřejnil, nevydal vyhlášku o změně programu, a stěžovateli tuto skutečnost ani jiným způsobem nesdělil.

Ve vyjádření k žalobě označil žalovaný za procesně nemožné domáhat se vydání indexu cestou správní žaloby. Uvedl rovněž řadu argumentů, proč nemohl index zveřejnit. Důvodem podání správní žaloby jsou dle něj především ekonomické důsledky, které si stěžovatel způsobil

sám tím, že index inkorporoval do smluv o provádění lesnických činností ve formě doložky sloužící k úpravě cen dříví v průběhu smluvního vztahu.

Na uvedené reagoval stěžovatel rozsáhlou replikou, v níž uvedl důvody, proč je správní žaloba přípustná a zdůraznil povinnost žalovaného index vydat. Stěžovatel také poukázal na dotčení práva na informace, neboť žalovaný má povinnost statistické informace (stejně tak index) zveřejňovat a poskytovat.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud v Praze (dále „městský soud“) rozsudkem ze dne 13. 6. 2013, č. j. 11 A 162/2011 – 196, správní žalobu zamítl s názorem, že nezveřejnění indexu nepředstavovalo ani nečinnost, ani nezákonný zásah žalovaného.

Městský soud k namítané nečinnosti žalovaného uvedl, že jednou ze základních podmínek úspěšnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je povinnost správního orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. V kontextu tohoto zákonného vymezení městský soud posuzoval, lze-li za nečinnost považovat i nezveřejnění indexu.

Ze zákona o statistické službě městský soud dovodil, že činnost žalovaného obecně nespočívá v rozhodování o individuálních právech a povinnostech konkrétních subjektů. Ani (ne)zveřejnění indexu tak nelze považovat za činnost směřující k vydání rozhodnutí ve věci samé, neboť není rozhodováno o veřejných subjektivních právech žádného konkrétního subjektu. Tento závěr vyplývá i z programu na rok 2011, z něž je patrné, že žalovaný pomocí indexu nerozhoduje autoritativně o cenách dříví – nejedná se tedy ani o individuální správní akt, ani o obecně závazný správní akt určující práva a povinnosti jiných subjektů. Městský soud proto konstatoval, že při stanovení indexu není žalovaný v pozici orgánu, který by rozhodoval o věci samé, a nejedná se proto o rozhodnutí, na něž by dopadala ochrana proti nečinnosti.

Dále se městský soud věnoval otázce, zda lze index považovat za osvědčení. Městský soud vyšel z právní teorie, zabývající se pojmovými znaky osvědčení, i z judikatury Nejvyššího správního soudu vztahující se k této problematice, a dospěl k závěru, že index osvědčením není, neboť úředně nepotvrzuje ani nedeklaruje vydaný či zveřejněný údaj. Městský soud proto konstatoval, že v případě indexu se nejedná ani o rozhodnutí ve věci samé, ani o osvědčení. Z toho důvodu nelze žalovanému uložit, aby index zveřejnil. Žalobu na ochranu proti nečinnosti tak soud musel zamítnout.

Následně městský soud posuzoval, zda nezveřejněním indexu nedošlo k nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Městský soud konstatoval, že nezákonným zásahem může být i opomenutí, avšak v daném případě není splněna další podmínka plynoucí z § 82 s. ř. s., dle níž musí být nezákonný zásah zaměřen přímo proti stěžovateli, nebo v jeho přímém důsledku musí docházet k zásahu vůči stěžovateli. Nezákonný zásah se tedy musí přímo dotýkat práv stěžovatele, respektive v důsledku nezákonného zásahu musí být přímo do práv stěžovatele zasaženo.

Městský soud navíc upozornil na dikci ustanovení § 2 s. ř. s. a vyložil, že ve správním soudnictví neposkytují soudy ochranu všem subjektivním právům právnických či fyzických osob, nýbrž jen subjektivním právům veřejným, jejichž dotčení však stěžovatel netvrdil. Dle městského soudu jsou příčinou dopadu do práv stěžovatele smlouvy s jeho obchodními partnery obsahující index jako specifickou obdobu inflační doložky. S ohledem na to městský soud konstatoval,

pokračování

že nezveřejnění indexu se projevilo ve sféře soukromoprávní a dodal, že ochranu soukromoprávních vztahů soudy ve správním soudnictví neposkytují.

Stručně se městský soud vyjádřil i k námitce porušení práva na informace, kterou stěžovatel vznesl v replice. Soud v tomto směru uvedl, že žaloba na ochranu proti nezákonnému zásahu přichází v úvahu až tehdy, pokud se ochrany nebo nápravy nelze domáhat jinými právními prostředky. Právo na informace je přitom zajištěno zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který stanoví postup a podmínky příslušného orgánu při vyřizování žádosti o informace.

Městský soud proto neshledal důvodnou ani žalobu na ochranu před nezákonným zásahem a správní žalobu celkově zamítl.

Kasační stížnost

Obsáhlou kasační stížností ze dne 22. 7. 2013 napadá stěžovatel rozsudek městského soudu v celém rozsahu a uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Dle stěžovatele městský soud pochybil, když postup žalovaného nevyhodnotil jako nezákonný zásah do jeho veřejnoprávní sféry. Zásah totiž spatřuje zejména v porušení jeho veřejných subjektivních práv na informace, dobrou správu a rovněž v porušení legitimního očekávání. Nesouhlasí také s tím, že index není osvědčením dle § 79 s. ř. s., poukazuje na jeho závaznost v případě mezinárodního srovnávání a namítá, že danou otázku městský soud neposoudil komplexně.

Následně se stěžovatel vyjadřuje k možnostem použití zákona č. 106/1999 Sb. v dané věci. Má za to, že městský soud nijak nevysvětlil, jakým způsobem se měl ochrany skrze tento zákon domáhat a uvádí několik argumentů, proč by nebylo možné zákona č. 106/1999 Sb. využít. Navíc podotýká, že jeho zájmem není získat individuální informaci, neboť ta není kvalitativně srovnatelná s oficiálním zveřejněním indexu všem a ve stejném čase.

Ačkoli je v další části kasační stížnost strukturována dle jednotlivých kasačních důvodů, argumentace této struktury neodpovídá a jednotlivé kasační důvody se prolínají mezi sebou napříč formulovanými námitkami. Stěžovatel městskému soudu vytýká, že se nezabýval posouzením veřejnoprávních povinností žalovaného, z nichž veřejná subjektivní práva vyplývají. Zásah do soukromých práv považuje za sekundární, když primárně došlo k zásahu do veřejných subjektivních práv stěžovatele na informace, dobrou správu a k porušení legitimního očekávání. Subjektivní veřejná práva, která byla porušena, odvozuje stěžovatel především od povinností žalovaného, které vyplývají ze zákona o statistické službě a programu na rok 2011. Konkrétně poukazuje na účel statistického zjišťování v případě indexu, dle kterého slouží index i k informování veřejnosti. Povinnost vyjádřená v programu na rok 2011 jako „informování veřejnosti“ spolu se zákonem o statistické službě by pak měla zakládat stěžovatelovo právo na informace, dobrou správu a zakládá rovněž legitimní očekávání zákonného postupu veřejné správy. Dodává, že zveřejnění indexu by se domáhal i v případě, kdy by jej neměl zakotven ve smlouvách, neboť jeho zájmem je především nepřerušená publikace indexu v rámci práva na zveřejňování informací.

Povinnost žalovaného index zveřejnit dovozuje stěžovatel i ze srovnání s dalšími indexy, které žalovaný vydává (odvětvové indexy cen, index spotřebitelských cen), z nichž některé jsou i součástí právních předpisů. Má za to, že způsob, jakým adresáti údajů plynoucích z indexů

s těmito údaji naloží, je na jejich vlastním uvážení. Pokud však povinnost žalovaného plyne jak ze zákona, tak z jeho správní praxe, nelze soudní přezkum jeho postupu odmítnout.

Na závěr kasační stížnosti přidává několik argumentů, jež se dotýkají nedostatku odůvodnění napadeného rozsudku. Poukazuje na nedostatky odůvodnění ohledně neprovedení důkazů a rovněž se domnívá, že z rozsudku není patrné, z jakých skutečností soud vycházel. Dle stěžovatele městský soud neprovedl komplexní hodnocení skutkového stavu ve vztahu k možnostem ochrany dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a nedostatečně se zabýval jeho veřejnými subjektivními právy.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 20. 9. 2013. Nejprve poukázal na svá předchozí vyjádření v dané věci a dále se zabýval jednotlivými kasačními námitkami.

Domnívá se, že z kasační stížnosti není zřejmé, zda stěžovatel považuje jednání žalovaného za nečinnost, či nezákonný zásah. Za hlavní motiv pro zveřejnění indexu označuje snahu stěžovatele valorizovat výkupní ceny dříví a dosáhnout tak vyššího zisku. Zdůrazňuje, že index nemohl být vydán vzhledem k výrazné změně relevantních podmínek. Povinnost index vydat za každou cenu z právních předpisů neplyne.

Argumentaci stěžovatele dotýkající se zákona č. 106/1999 Sb. odmítá s tím, že to byla jen alternativa zmíněná městským soudem na okraj. Zdůrazňuje, že index nemá konkrétně určené uživatele, jeho nevydání nemůže být vnímáno jako rozhodnutí, a nejde proto o nečinnost, či nezákonný zásah vůči individualizovanému subjektu. Navíc poukazuje na možnosti dle § 5 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb.

Proces vydávání indexu srovnává s činností veřejné moci v případě procesu legislativního a uvádí, že při takovém postupu nemůže dojít k přímému zásahu do subjektivních práv ve smyslu příslušných ustanovení s. ř. s. Vysvětluje dále, že indexy, které vydává, nejsou adresné ani určené konkrétním subjektům. Ani daný index tak není adresován stěžovateli a nezakládá mu, ani jiným osobám, jakákoli práva či povinnosti. Domnívá se proto, že nevydáním indexu se nemohl dopustit zásahu, který by směřoval přímo proti stěžovateli.

Ke srovnání s jinými indexy a konkrétně s indexem spotřebitelských cen poznamenává, že pravděpodobnost přerušení číselné řady hodnot z důvodu jejich neporovnatelnosti je v případě indexu spotřebitelských cen daleko nižší než v případě předmětného indexu, i přesto však není možné takové přerušení vyloučit. Poukazuje přitom na přerušení časové řady v případě cenových indexů v zahraničním obchodě v důsledku reorganizace zahraničního obchodu po listopadu 1989.

Na závěr se žalovaný vyjadřuje i k nedostatečnému odůvodnění napadeného rozsudku. Dle něj nebyly provedeny všechny navrhované důkazy ohledně (ne)možnosti index vydat, neboť tuto otázku soud primárně neřešil. Žaloba byla zamítnuta z důvodu, že (ne)vydání indexu nemohlo způsobit nečinnost, ani nezákonný zásah ve smyslu příslušných ustanovení s. ř. s.

Replika stěžovatele

Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel replikou ze dne 18. 10. 2013. Zdůraznil, že nepožaduje vydání indexu, který by smluvní ceny zvýšil, nýbrž index odrážející reálné ceny

pokračování

na trhu. Vedení sporu tak není motivováno zvýšením jeho zisku. Zájem na vydání indexu má především z důvodu kontinuity publikace statistických zjišťování, právní jistoty a předvídatelnosti.

Stěžovatel vypočítává i další případy, kdy jsou orgány veřejné moci povinny zveřejňovat informace (ČNB v případě kurzu české měny k měnám cizím) a má za to, že pokud by nebylo možné bránit se proti nezveřejnění podobných informací ve správním soudnictví, neměli by adresáti žádnou možnost ochrany. Poukazuje také na to, že žalovanému chybí relevantní analýzy, které by dokazovaly nemožnost index vydat.

V následující části znovu argumentuje, proč se jedná o zásah do jeho veřejných subjektivních práv, která odvozuje od povinností žalovaného. Obdobně jako v kasační stížnosti vznáší námitky i k možnostem použití zákona č. 106/1999 Sb.

Poté dodává, že situace popsaná žalovaným ohledně nezveřejnění cenových indexů po roce 1989 ilustruje typickou situaci, kdy je nutné přistoupit k přerušení kontinuity indexu. Dovojuje však, že je to možné pouze v extrémních případech, což se v dané věci nestalo, a žalovaný proto měl hledat způsoby, aby kontinuitu vydávání zachoval.

Na závěr akcentuje povinnost soudu odůvodnit, proč některé důkazy nebyly provedeny, což však městský soud neučinil. Napadený rozsudek proto navrhuje zrušit.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Ověřil, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podal včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje přípustné důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. a v řízení o kasační stížnosti je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přítom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost obsahuje celou řadu námitek dovolávajících se kasačního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., v nichž stěžovatel poukazuje na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů. Z hlediska systematického je vhodné nejprve se zabývat právě těmito námitkami, neboť v případě, kdy by Nejvyšší správní soud zjistil jejich důvodnost, musel by napadený rozsudek zrušit bez ohledu na opodstatněnost námitek ostatních.

Ke kasačnímu důvodu, jenž spočívá v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, existuje již velmi bohatá a stabilní judikatura. Podle ní je rozhodnutí soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů především tehdy, opírá-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č.j. 2 Ads 58/2003 - 75), nebo pokud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 - 58, popřípadě rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). V tomto ohledu lze za relevantní označit námitku týkající se nedostatečného dokazování v řízení před městským soudem i námitku nedostatečného odůvodnění v otázce veřejných subjektivních práv stěžovatele.

Námítka neprovedení všech navrhovaných důkazů je založena na argumentaci, že sporné skutečnosti je nutné dokazovat, což však městský soud neudělal.

Pravda je, že sporné skutečnosti by měly být podrobeny dokazování tak, aby o skutkovém stavu nebylo pochyb. Obecně rovněž platí, že soud může vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků (srov. § 120 odst. 4 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu ve spojení s § 64 s. ř. s.). Dále je vhodné si uvědomit, že napadený rozsudek se merita věci prakticky nedotýká. Žaloba na ochranu proti nečinnosti a nezákonnému zásahu byla zamítnuta z důvodu nesplnění podmínek, které zákon pro jejich uplatnění předpokládá. Pro rozhodování soudu tak bylo skutkově podstatné pouze to, zda byl index vydán či nikoli a ne z jakých důvodů se tak stalo. O skutečnosti, že žalovaný index nevydal, však mezi účastníky panovala shoda a tato jediná skutečnost byla současně pro posouzení celé věci podstatná. S přihlédnutím k § 120 odst. 4 o. s. ř. je tak možné konstatovat, že městský soud nepochybil, pokud tuto skutečnost nedokazoval a vzal ji za svou. Povinnost dokazovat i další tvrzené skutečnosti (sporné) městský soud neměl, neboť ty nebyly pro posouzení věci zásadní. Na uvedeném postupu tak Nejvyšší správní soud žádnou vadu neshledal.

Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů spatřuje stěžovatel i v nedostatečném odůvodnění napadeného rozsudku ve vztahu k existenci veřejných subjektivních práv na vydání indexu.

O veřejných subjektivních právech stěžovatele se městský soud zmiňuje na několika místech napadeného rozsudku. Ve vztahu k ochraně proti nečinnosti poznamenal, že žalovaný nebyl v postavení orgánu, který by rozhodoval o veřejných subjektivních právech stěžovatele. Vyšel z toho, že žalovaný nevystupoval ve vrchnostenské pozici, ve které by mohl formou indexu, jako individuálního správního aktu, o právech a povinnostech rozhodovat. Myšlenku dále rozvinul v té části rozsudku, která se týká ochrany před nezákonným zásahem. Na základě žalobních tvrzení totiž dospěl k závěru, že zásah se projevil pouze ve sféře soukromoprávní prostřednictvím smluv, které stěžovatel se svými obchodními partnery uzavřel. Z odůvodnění je patrné, jakým způsobem městský soud uvažoval, a proč věc neposoudil jako zásah do veřejných subjektivních práv. Ze správní žaloby navíc opravdu nevyplývá, že by stěžovatel porušení veřejných subjektivních práv tvrdil. Žaloba se dotýká především povinností žalovaného vydat index a nezákonností jeho postupu. Veřejné subjektivní právo na vydání indexu vyjádřil stěžovatel pouze skrze legitimní očekávání vydání indexu, což však městský soud odmítl s odůvodněním, proč se nevydání indexu přímo dotklo pouze soukromoprávní sféry stěžovatele a nikoli sféry veřejnoprávní. Zásah do práva na informace namítal stěžovatel až v replice, jež byla městskému soudu doručena téměř dva roky od podání žaloby a tedy po zákonné lhůtě. Nad rámec nutného zdůvodnění se však městský soud stručně vyjádřil i k této problematice.

Z výše uvedeného je zřejmé, že se městský soud veřejnými subjektivními právy stěžovatele zabýval v kontextu správní žaloby dostatečně. Ostatně vyplývá to i z podané kasační stížnosti, v níž stěžovatel s názory městského soudu obsáhle polemizuje.

Kasační stížností je rozsudek městského soudu napadán rovněž pro nepřezkoumatelnost spočívající v jeho nesrozumitelnosti. Dle stěžovatele soud nevysvětlil mechanismus, kterým by bylo možné dosáhnout zveřejnění indexu podle zákona č. 106/1999 Sb., v kvalitě rovnající se oficiálnímu zveřejnění dle zákona o statistické službě. Rozsudek považuje za nesrozumitelný i proto, že odůvodnění neobsahuje ustanovení právních předpisů, z nichž soud vycházel.

pokračování

Stabilní judikatura zdejšího soudu obecně označuje za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (blíže k tomu v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikován ve sbírce NSS pod č. 133/2004). Nesrozumitelné je rozhodnutí i tehdy, pokud z něho jednoznačně nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Jedná se tedy zejména o ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikován ve sbírce NSS pod č. 244/2004).

Ve smyslu uvedené judikatury je tak relevantní pouze námitka, že odůvodnění neobsahuje konkrétní ustanovení právních předpisů, z nichž soud vycházel. Tuto námitku stěžovatel blíže nekonkretizoval a spokojil se toliko s obecným tvrzením. I přesto Nejvyšší správní soud konstatuje, že se v daném případě o nesrozumitelný rozsudek nejedná. Městský soud podrobně specifikoval veškeré zákonné i podzákonné normy, na nichž svou úvahu založil. Z odůvodnění jednoznačně vyplývá, že žaloba byla zamítnuta pro nesplnění podmínek dle § 79 a § 82 s. ř. s. Městský soud současně vycházel i ze zákona o statistické službě a programu na rok 2011. Ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb., se jednalo pouze o argumentaci vyslovenou nad rámec nutného zdůvodnění, která sama o sobě nemůže nesrozumitelnost rozsudku založit.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že rozsudek městského soudu není zatížen nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů či nesrozumitelností. V tomto smyslu proto nebyla žádná z námitek směřujících k § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. shledána důvodnou.

Hlavní pozornost tak Nejvyšší správní soud zaměřil ke kasačnímu důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. I v tomto směru obsahuje kasační stížnost celou řadu námitek, z nichž některé se v kasační stížnosti opakují několikrát. Ve své podstatě je tak možné námitky rozdělit do třech základních skupin a vypořádat je společně.

První skupina námitek se dotýká ochrany proti nečinnosti žalovaného. V tomto ohledu obsahuje kasační stížnost jediné tvrzení, dle kterého měl městský soud posoudit index jako osvědčení ve smyslu § 79 s. ř. s. Z uvedené argumentace však není zcela zřejmé, proč by se mělo o osvědčení jednat. Stěžovatel to dovozuje ze závaznosti indexu, jež vyplývá z jeho jedinečnosti a použití pro mezinárodní srovnávání.

Pro posouzení tohoto problému je klíčové určit, jakou povahu má index. Z programu na rok 2011 je zřejmé, že index je (matematický) výpočet postavený na cenách surového dříví v lesním hospodářství. Městský soud správně uvedl, že osvědčení je úředním potvrzením skutečností, které jsou v něm uvedeny. Index však ceny surového dříví v lesním hospodářství žádným způsobem neosvědčuje, pouze z nich výpočtem vytváří novou statistickou informaci, která slouží i pro mezinárodní srovnávání. Výsledek matematických operací zcela jistě není osvědčením ve smyslu § 79 s. ř. s., neboť žádnou, již známou, skutečnost nepotvrzuje.

Na základě jedné z mnohých možných metodik naopak vzniká skutečnost nová, avšak určitě ne jedinečná, neboť různými matematickými operacemi by bylo možné vytvořit prakticky neomezené množství rozličných indexů, které by se cen surového dříví dotýkaly.

Souhlasit nelze ani s názorem stěžovatele, že by byl index závazným údajem. Žádný zákon závaznost indexu nestanoví a žalovaný ani nemá pravomoc, aby jej za závazný prohlásil. Index požívá maximálně výsadu důvěryhodné informace (o skutečnosti jím sledované), která byla zjištěna nezávislým způsobem podle zvolené metodiky. Jako takový je jistě dobře využitelný pro různé účely včetně mezinárodního srovnání, nicméně stěžovateli nic nebránilo, aby do soukromoprávních smluv promítl svůj zájem opřený o jiná kritéria a informaci z jiného zdroje.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že městský soud posoudil povahu indexu správně. Index totiž není ani rozhodnutím, ani osvědčením ve smyslu § 79 s. ř. s. Platí, že věcně projednat žalobu proti nečinnosti a uložit správnímu orgánu vydat rozhodnutí či osvědčení lze pouze tam, kde nečinnost žalovaného správního orgánu vůbec přichází v úvahu, tedy tam, kde tento správní orgán má zákonnou povinnost rozhodnutí či osvědčení vydat. Vzhledem k tomu, že index není ani osvědčením, ani rozhodnutím, postupoval městský soud správně, když shledal žalobu na ochranu proti nečinnosti nedůvodnou a věcnou stránkou se blíže nezabýval.

Druhá skupina námitek pojící se s kasačním důvodem dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. se dotýká problematiky nezákonného zásahu. Namítán je především zásah do veřejných subjektivních práv na informace, dobrou správu a do legitimního očekávání.

Pro danou věc je zákonný rámec rozsahu přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví vymezen v ustanovení § 82 s. ř. s. a obzvláště potom v § 2 s. ř. s. Dle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví „ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon“.

Výše uvedené ustanovení jasně dokládá, že přezkoumat by bylo možné pouze takový akt žalovaného, který by se dotýkal veřejných subjektivních práv stěžovatele. V tomto ohledu lze souhlasit s městským soudem, že ochrana poskytovaná správními soudy není ochranou bezbřehou, neboť existují i správní akty, které jsou z přezkumné pravomoci správních soudů vyloučeny.

Veřejné subjektivní právo na vydání indexu odvozuje stěžovatel od povinnosti žalovaného statistické informace poskytovat veřejnosti (§ 4 odst. 1 zákona o statistické službě) a z programu na rok 2011, z něž by měla vyplývat i povinnost zveřejnit index. Taková argumentace v podstatě znamená, že nevydáním indexu zasáhl žalovaný do stěžovatelova subjektivního práva na statistické informace, neboť ze zákona má povinnost informace poskytnout.

Působnost a pravomoc žalovaného je z obecného hlediska upravena především v § 4 odst. 1 zákona o statistické službě, kde se uvádí, 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 i mezinárodním měřítku“. Následuje výčet činností, které má žalovaný k dispozici, a kterými může být jeho působnost realizována (pravomoc). Dle doktríny se pravomocí správního orgánu rozumí

pokračování

souhrn oprávnění, jimiž je správní orgán vybaven a právních povinností, jež jsou správnímu orgánu uloženy (srov. Průcha, P. *Správní právo*, obecná část. 7. dopl. a akt. vyd. Brno: MU a Doplněk, 2007, str. 124). V tomto směru lze za povinnost žalovaného označit i poskytování statistických informací veřejnosti. Vhodné je však zdůraznit, že statistická informace [§ 2 písm. f) zákona o statistické službě] musí na rozdíl od jiných informací splňovat i kritéria objektivnosti a nestrannosti (viz § 5 odst. 2 zákona o statistické službě). Právo na vydání indexu stěžovatel dovozuje i z přílohy 1 oddílu II. bodu 69 programu na rok 2011, z kterého vyplývá, že účelem statistického zjišťování pod názvem „*Čtvrtletní výkaz o cenách dříví v lesním hospodářství*“ je „*Získání podkladů pro výpočet indexu cen v lesním hospodářství pro surové dříví a pro výpočet průměrných cen vybraných výrobků, které slouží pro účely mezinárodního srovnání, k analytickým účelům a informování veřejnosti*“.

Zásadně platí, že oprávnění jednoho subjektu odpovídá povinnosti subjektu jiného. Souvislost těchto kritérií ve světě veřejného práva ovšem nelze vnímat lineárně. Je nutné si také uvědomit, že subjektivní právo představuje především realizovatelný obsah, (konkretizovaný a zpravidla i individualizovaný) projev či výraz objektivního práva (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005 – 35). Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o statistické službě je kompetenční normou, která povinnost poskytovat konkrétní statistickou informaci explicitně neukládá. Touto normou je realizován především ústavněprávní rámec fungování žalovaného plynoucí z čl. 2 a čl. 79 Ústavy. Úkol zveřejňovat statistické informace lze vnímat jako potvrzení jedné z několika činností žalovaného, z něhož ovšem nelze v žádném případě dovodit povinnost poskytovat konkrétní informaci za každou cenu. Zrcadlově tak z uvedené normy nelze odvodit ani veřejné subjektivní právo na zveřejnění indexu.

Jiné ustanovení, které by žalovanému přikazovalo vydat (zveřejnit) konkrétní statistickou informaci, zákon o statistické službě neobsahuje. Je to logické, neboť statistické informace musejí být objektivní a nezkreslené [srov. § 5 písm. b) zákona o statistické službě]. Pokud by zákonodárce povinnost zveřejnit konkrétní statistickou informaci, bez ohledu na konkrétní okolnosti, žalovanému uložil, musel by tak žalovaný učinit i v případě, kdy by nemohl její objektivitu zaručit. Zveřejněním statistické informace za každou cenu by se navíc žalovaný mohl dostat do konfliktu s další povinností, plynoucí z § 4 odst. 1 zákona o statistické službě, neboť by nebyl schopen zajistit její srovnatelnost ve vnitrostátním a mezinárodním měřítku. Právě z těchto důvodů vybavil zákonodárce žalovaného při vytváření statistických informací nezávislostí, jež se nutně projeví i v jejich zveřejňování.

Právo na zveřejnění indexu nakonec nevyplývá ani z programu na rok 2011. Účelem statistického zjišťování o cenách dříví bylo totiž především získání podkladů pro výpočet dvou statistických informací (index cen v lesním hospodářství pro surové dříví a průměrné ceny vybraných výrobků) a nikoli informování veřejnosti o nich.

Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že objektivně daná povinnost žalovaného vydat (zveřejnit) index za každou cenu neexistuje. Proto také nemůže existovat ani žádné subjektivní veřejné oprávnění fyzické či právnické osoby po žalovaném vydání indexu, bez ohledu na konkrétní okolnosti, požadovat. Namítané porušení veřejných subjektivních práv tak není důvodné.

Za takového stavu je nedůvodná i námitka, že příčinou zásahu do soukromoprávní sféry stěžovatele bylo porušení jeho veřejných subjektivních práv. Lze jen stručně poznamenat, že bylo zcela na uvážení stěžovatele a jeho smluvních partnerů, jakým způsobem bude docházet k úpravám cen dříví. Pokud do smluv zakomponovali index, tak i s tím rizikem, že index vydán nebude. Nepochybně si přitom mohli smlouvy upravit způsobem na indexu zcela nezávislým,

jinými slovy užití indexu nebyla ničím stanovená povinnost nebo jakkoli definovaný limit jednání stěžovatele. Stěžovatel mohl zcela jistě postupovat tak, že nevydání indexu by se do jeho právní sféry nepromítlo vůbec. Z okolností tohoto případu je evidentní, že dotčen byl soukromoprávní zájem stěžovatele ovlivněný skrze jeho soukromoprávní smlouvy, tedy nikoli (přímým) zásahem žalovaného. S názorem městského soudu, že nezveřejnění indexu cen se projevilo jen v soukromoprávní sféře stěžovatele, je tedy možné souhlasit s tím, že stěžovatel si je této skutečnosti velmi dobře vědom. Ostatně, v kontextu tohoto případu jiné (než soukromoprávní) posuzování relevantních hledisek stěžovatelem postrádá smysl, zatímco náhlé vytváření veřejnoprávní konstrukce vyvolává podezření z účelovosti takového tvrzení.

Pro úplnost lze dodat, že definici zásahu (§ 82 s. ř. s.) zákon neobsahuje a zásah vymezuje velmi obecně a široce. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2 Afs 17/2003 - 54, konstatoval, že přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednáání nápravy), zajišťovací úkony, atd. Podstatné však je, že se jedná o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět. Jak bylo výše uvedeno, index závazným údajem není, jedná se jen o informaci z důvěryhodného zdroje. Pro stěžovatele (a jeho obchodní partnery) se však index stal závaznou informací pro stanovení ceny dříví jen díky jejich rozhodnutí smluvně index využít v jejich soukromoprávních dohodách. Ani z tohoto pohledu tak nelze nevydání indexu vnímat jako zásah žalovaného ve smyslu § 82 s. ř. s.

Poslední skupina námitek se vztahuje k zákonu č. 106/1999 Sb., v nichž se stěžovatel vymezuje proti názoru městského soudu, že se mohl vydání indexu domáhat skrze žádost o informace.

Uvedené námítka je nutné zkoumat především v kontextu napadeného rozhodnutí. Stěžovatel sice s názorem městského soudu obsáhle polemizuje, nelze však přehlédnout, že městský soud jej vyjádřil jen nad rámec nezbytného odůvodnění. Reagoval tak na namítané porušení práva na informace tvrzené v replice k vyjádření žalovaného. Z napadeného rozsudku je ovšem zřejmé, že důvodem zamítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nebylo nedodržení podmínek stanovených v § 85 s. ř. s. – tedy nevyčerpání jiných právních prostředků, s jejichž pomocí se lze ochrany domáhat. Stěžejním důvodem byla absence subjektivních veřejných práv na straně stěžovatele a absence přímosti zásahu dle § 82 s. ř. s.

Je pravda, že na poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb. má stěžovatel subjektivní veřejné právo, jež plyne jak z tohoto zákona, tak z čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel se však poskytnutí indexu tímto způsobem nedomáhal. Již s ohledem na tuto skutečnost se městský soud uvedeným aspektem nijak obsáhle zabývat nemusel, rozhodně ne víc, než učinil v napadeném rozsudku.

V souvislosti s třetí skupinou námitek je tak možno poukázat na závěry plynoucí z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2007, č. j. 8 As 52/2006 - 74: „*Kasační stížnost tvrdící nesprávné posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] může účinně mířit toliko proti těm důvodům rozhodnutí krajského soudu, na nichž je toto rozhodnutí zbudováno a které jsou jako důvody rozhodovací pro správní orgán závazné*“. Uvedenou právní větu lze aplikovat i v posuzovaném případě. Důvodem pro zamítavý rozsudek městského soudu bezpochyby nebyla

pokračování

skutečnost, že by stěžovatel nevyčerpal všechny právní prostředky, kterými se lze ochrany před nezákonným zásahem domáhat, neboť nepostupoval dle zákona č. 106/1999 Sb. Třetí skupina námitek se tak dotýká jen těch důvodů, na nichž napadený rozsudek zbudován nebyl. Proti takovým důvodům však v dané věci nelze kasační námitky dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. úspěšně uplatnit. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné se k uvedeným námitkám ani blíže vyjadřovat.

Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že vznesené kasační námitky nemohly vyvrátit relevantní argumentaci městského soudu, která správně reflektuje všechny klíčové právní otázky posuzovaného případu. Vzhledem k tomu, že všechny námitky směřující ke kasačním důvodům dle § 103 odst. 1 písm. d), a) s. ř. s. byly vyvráceny, Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému nebyla náhrada nákladů přiznána z důvodů hodných zvláštního zřetele. Důvody hodné zvláštního zřetele spočívají v tom, že žalovaný je ústředním orgánem státní správy a schopnost a povinnost hájit vlastní rozhodnutí před soudem je v takovém případě integrální součástí řádného výkonu státní správy, k němuž je takový státní orgán dostatečně vybaven (srov. k tomu již usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 6. 1999, č. j. 6 A 7/99 - 39, publ. pod č. 1015/2002 SJS, jehož ústavnost následně potvrdil Ústavní soud usnesením ze dne 29. 5. 2000, sp. zn. II. ÚS 437/99). Obdobně viz též rozsudky NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS a ze dne 22. 7. 2010, č. j. 9 As 24/2010 - 132. Nelze proto na žalobci spravedlivě žádat, aby hradil náklady vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi. Jiné náklady nad rámec úřední činnosti žalovanému nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. ledna 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu