

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobců: **a) Opavská lesní a. s.,** se sídlem Krajánkova 11/2390, Praha 4, **b) Lesy Beskydy, a. s.**, se sídlem Žižkova 965, Frýdlant nad Ostravicí, **c) Lesostavby Frýdek – Místek a. s.**, se sídlem Slezská 2766, Frýdek – Místek, **d) AGROFOREST a. s.**, se sídlem Nová Pláň 26, Nová Pláň, **e) Lesní společnost Plasy, a. s.**, se sídlem Lipová 8, Plasy, **f) Lesy Hluboká nad Vltavou a. s.**, se sídlem Lesní 691, Hluboká nad Vltavou, zast. JUDr. Martinem Nedelkou, Ph.D., advokátem se sídlem nám. Republiky 1a, Praha 1, **g) UNILES, a. s.**, se sídlem Jiříkovská 832/16, Rumburk, **h) Lesní společnost Hradec Králové, a. s.**, se sídlem Havlíčkova 580, Borohrádek, **i) Forest Česká Lípa, a. s.**, se sídlem Děčínská 204, Česká Lípa, **j) Forest Svitavy, a. s.,** se sídlem Pražská 920/69, Svitavy, **k) Jihočeské lesy České Budějovice, a. s.**, se sídlem Zahradní čtvrť 385, Nové Hrady, **l) Lesní společnost Jihlava, a. s.**, se sídlem Pacovská 3172, Jihlava, **m) Lesy Český Rudolec, a. s.**, se sídlem Český Rudolec 41, Český Rudolec, **n) Lesy Tábor, a. s.,** se sídlem Zavadilská 2485, Tábor, **o) Lesy Vyšší Brod, a. s.**, se sídlem Míru 302, Vyšší Brod, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,** se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce f) jako stěžovatele: **Lesy Hluboká nad Vltavou a. s.**, se sídlem Lesní 691, Hluboká nad Vltavou, zastoupeného JUDr. Martinem Nedelkou, Ph.D., advokátem se sídlem nám. Republiky 1a, Praha 1, proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2009, č. j. 62 Ca 16/2008 - 203,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2009, č. j. 62 Ca 16/2008 - 203 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce f) (nyní stěžovatel) ve své kasační stížnosti napadl shora uvedený rozsudek krajského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba na zrušení rozhodnutí předsedy

Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. R 171, 172, 173/2007/02-23786/2007/310-KK ze dne 17. 12. 2007 (dále též „rozhodnutí žalovaného“). Rozhodnutím žalovaného byly zamítnuty rozklady a potvrzeno předchozí rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vydané v prvním stupni správního řízení č. j. S 227/2005-13365/2007/510-MO ze dne 17. 8. 2007. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně rozhodl tak, že Lesy České republiky, s. p. (dále též „státní podnik Lesy ČR“ či „státní podnik“) jako veřejný zadavatel podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4. zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále též „zákon o veřejných zakázkách“), se dopustil správního deliktu podle ustanovení § 102 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, a sice tím, že ve dnech 26. 9. 2005 až 25. 11. 2005 uzavřel s jednotlivými lesnickými společnostmi smlouvy na plnění, aniž by tak učinil v zadávacím řízení ve smyslu ustanovení § 25 zákona o veřejných zakázkách, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit hodnocení nabídek. Současně zadavateli uložil pokutu ve výši 1000 Kč a předepsal náhradu nákladů řízení ve výši 1000 Kč.

Krajský soud v nyní přezkoumávaném rozsudku shrnul podstatu věci tak, že žalovaný v napadeném rozhodnutí provedl eurokonformní výklad ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4. zákona o veřejných zakázkách za použití Směrnice rady ES 93/36/EHS a na základě jeho výsledku dovodil, že státní podnik Lesy ČR jsou veřejným zadavatelem, a tedy měl při kontraktaci „Uzavření rámcové smlouvy na dodávky komplexních lesnických činností, Smlouvy na provádění pěstebních činností a Smlouvy na provádění těžebních činností v rámci jedné smluvní jednotky (místo realizace – Česká republika)“ postupovat podle zákona o veřejných zakázkách.

Krajský soud taktéž v předcházejícím řízení dospěl k závěru, že žalovaný se při řešení klíčové otázky sporu nedopustil procesního pochybení, jež by atakovalo zákonnost napadeného správního rozhodnutí, napadené správní rozhodnutí shledal přezkoumatelným a neshledal ani jeho nezákonnost z důvodů hmotně-právních, neboť žalovaný aplikoval správný právní předpis (zákon o veřejných zakázkách), v jeho rámci správnou právní normu (§ 2 odst. 1 písm. a) bod 4. zákona o veřejných zakázkách) a za použití eurokonformního výkladu respektujícího zejména prejudikaturu soudů rozhodujících na komunitární úrovni dospěl ke správnému právnímu závěru.

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností výslovně s odkazem na ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) z důvodu nesprávného posouzení právních otázek soudem v předcházejícím řízení.

Krajský soud dle stěžovatele v předcházejícím řízení nesprávně posoudil jednak otázku odchýlení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) od dosavadního právního názoru a jednak otázku naplnění kritérií veřejného zadavatele u státního podniku Lesy ČR.

Nesprávné posouzení první právní otázky stěžovatel konkrétně spatřuje v tom, že v obou správních rozhodnutích chybí zdůvodnění, jaké skutečnosti vedly Úřad k zásadní změně právního názoru, respektive v čem byly okolnosti rozhodné pro vydání

napadeného správního rozhodnutí odlišné od okolností rozhodných pro vydání rozhodnutí z roku 2005, v nichž žalovaný dospěl k opačnému právnímu názoru.

Podle obsahu této námitky (soud se vůbec nezabýval žalobní námitkou, že Úřad změnu svého právního názoru neodůvodnil) se dle zdejšího soudu jedná i o uplatnění kasačního důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu pro nevypořádání se s výše uvedenou žalobní námitkou.

Další nesprávně posouzenou právní otázkou je dle stěžovatele otázka naplnění podmínek veřejného zadavatele u státního podniku Lesy ČR, kdy stěžovatel brojí jednak proti závěru krajského soudu, podle něhož je v předmětu činnosti Lesů ČR přítomen prvek veřejného zájmu (jenž nemá průmyslovou nebo obchodní povahu), respektive, že přítomnost prvku veřejného zájmu byla Úřadem řádně prokázána, a jednak proti závěru, že pravomoc státu ke jmenování a odvolání ředitele státního podniku Lesy ČR zakládá efektivní vliv státu na činnost státního podniku Lesy ČR, včetně efektivního vlivu ve vztahu k finančním otázkám.

Krajský soud dle stěžovatele prvek veřejného zájmu shledává v takové aktivitě Lesů ČR na jejímž zachování a kontrole má stát zájem a výkon efektivní kontroly může vždy zajistit, a tedy v úkolech státního podniku Lesy ČR směřujících k zajištění výkonu činnosti směřující k ochraně lesa a jeho fungování, které přesahují rámec tzv. „běžného podnikání v lesích“. Funkce, které krajský soud vyjmenovává jako funkce přesahující rámec „běžného podnikání v lesích“, jsou však dle stěžovatele povinni vykonávat všichni vlastníci lesů bez rozdílu, zda se jedná o lesy ve vlastnictví státu či osob soukromého práva, neboť každý vlastník lesa je povinen zajišťovat svoji činností udržitelné obhospodařování lesů. Stěžovateli pak není zřejmé, v čem konkrétně krajský soud (a v předchozím správním řízení Úřad) uspokojování potřeb veřejného zájmu spatřuje a v jakých konkrétních činnostech krajský soud spatřuje rozdíl mezi státním podnikem Lesy ČR a soukromými vlastníky lesů.

Stěžovatel dále napadá i závěr krajského soudu, že činnost odborného lesního hospodáře představuje činnost prováděnou státním podnikem Lesy ČR za účelem uspokojování veřejného zájmu, neboť tvrzení soudu, že tato činnost není výlučně komerční povahy, nemůže obstát jako argument, že se automaticky jedná o činnost ve veřejném zájmu. Naopak skutečnost, že je výkon činnosti odborného lesního hospodáře ze strany státního podniku Lesy ČR vykonáván za úhradu, dle stěžovatele ukazuje, že jde o typicky komerční činnost.

Nesprávný závěr krajského soudu stěžovatel spatřuje taktéž ohledně otázky, zda pravomoc státu ke jmenování a odvolání ředitele státního podniku Lesy ČR zakládá efektivní vliv státu na činnost státního podniku, včetně efektivního vlivu ve vztahu k finančním otázkám. Stěžovatel zde nesouhlasí s hodnocením krajského soudu o efektivní kontrole státního podniku ze strany státu prostřednictvím faktického vlivu na ředitele státního podniku konkrétně z důvodu, že dopisy náměstka ministryně zemědělství a tisková prohlášení prokazují opačný závěr, než k jakému dospěl krajský soud, neboť ředitel státního podniku nebyl odvolán, přestože nerespektoval důrazná doporučení ministryně

zemědělství, aby na podzim roku 2006 státní podnik Lesy ČR nevyhlašoval žádná zadávací řízení. Vliv zakladatele na činnost státního podniku je tak dle stěžovatele nepřímý a nedá se hovořit o podřízení jednání podniku při podnikatelské činnosti s majetkem státu zakladateli, ministerstvo zemědělství ani neukládá státnímu podniku Lesy ČR úkoly ve veřejném zájmu, které by jinak z ekonomických důvodů neprováděl.

V neposlední řadě stěžovatel brojí i proti závěru krajského soudu, že skutečnost, že státní podnik Lesy ČR není uveden v Seznamu veřejnoprávních subjektů k zadávacím směrnicím, je bez hlubšího interpretačního významu, a to z důvodu, že pokud by Česká republika považovala v okamžiku přistoupení k ES státní podnik Lesy ČR za veřejnoprávní subjekt, jistě by jej do Seznamu zahrnula.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti namítl, že stěžovatel neuvádí žádné nové skutečnosti, pouze opakuje argumentaci již použitou v rámci řízení před žalovaným a krajským soudem, se kterou se žalovaný vypořádal již v rámci předchozích řízení. Žalovaný proto v plném rozsahu odkazuje na odůvodnění napadených rozhodnutí, stejně jako na vyjádření podané k žalobě a navrhuje, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu z důvodů uplatněných stěžovatelem v kasační stížnosti, tedy z důvodu nesprávného posouzení právních otázek soudem v předcházejícím řízení podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, a dále přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu i v rozsahu vymezeném v ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Přitom shledal, že řízení před krajským soudem bylo částečně zatíženo vadou, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti i bez návrhu účastníka řízení.

Podle obsahu námitky (soud se vůbec nezabýval žalobní námitkou, že Úřad změnu svého právního názoru neodůvodnil) se jedná i o uplatnění kasačního důvodu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu pro nevypořádání se s výše uvedenou žalobní námitkou.

K namítané nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nevypořádání se s žalobní námitkou, že Úřad změnu svého právního názoru neodůvodnil, zdejší soud zjistil, že stěžovatel již v žalobě namítal, že správní orgán měl v prvostupňovém rozhodnutí zcela přesně vysvětlit, proč svůj dosavadní právní názor změnil a v čem byly okolnosti rozhodné pro vydání prvostupňového rozhodnutí odlišné od okolností rozhodných pro vydání rozhodnutí z roku 2005, v nichž žalovaný dospěl k opačnému právnímu názoru. V tvrzeném pochybení stěžovatel zřejmě spatřoval nezákonnost správního rozhodnutí z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti.

Krajský soud se výše uvedenou žalobní argumentací zabýval a na str. 11 napadeného rozsudku se s ní vypořádal tak, že uvedl, že v řízení podle ustanovení § 65 a násl. s. ř. s. je

pro něj nyní podstatné, zda žalovaný svůj závěr v tom směru, že státní podnik Lesy ČR je veřejným zadavatelem podle § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4. zákona o veřejných zakázkách, opřel o dostatek důvodů založených na přesvědčivé právní argumentaci vypořádávající se se všemi zákonnými podmínkami takové kvalifikace. Krajský soud k této otázce dále konstatoval, že právě v této chvíli je pak na soudu, aby se poprvé k otázce postavení státního podniku Lesy ČR zákonem předvídaným způsobem (§ 65 a násl. s. ř. s.) vyjádřil, a teprve jeho rozhodnutí může přispět k založení právního názoru, jenž by, bude-li potvrzen (zejména Nejvyšším správním soudem rozhodujícím o případné kasační stížnosti), měl teprve vyvolat oprávněnou důvěru v právo, jak je z ústavních principů dovozována a též Ústavním soudem traktována.

Z výše uvedeného závěru tak lze dovodit, že krajský soud neshledal nepřezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí z důvodu nedostatečného odůvodnění skutečností vedoucích ke změně právního názoru, když pro přezkoumatelnost napadeného správního rozhodnutí považoval za dostačující argumentaci opírající se o dostatek důvodů založených na přesvědčivé právní argumentaci vypořádávající se se všemi zákonnými podmínkami kvalifikace státního podniku Lesy ČR jako veřejného zadavatele podle § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4. zákona o veřejných zakázkách.

Kasační námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu z důvodu nevypořádání se s žalobní námitkou, že Úřad změnu svého právního názoru neodůvodnil, tak nebyla shledána důvodnou. S právními závěry, které krajský soud v tomto smyslu učinil však Nejvyšší správní soud nesouhlasí.

Krajský soud dospěl k závěru, že je postačující, když Úřad pro ochranu hospodářské soutěže podle něj perfektně odůvodnil, že státní podnik Lesy ČR je a byl i v době od 26. 9. 2005 až do 25. 11. 2005, kdy uzavřel s jednotlivými lesnickými společnostmi smlouvy na plnění, veřejným zadavatelem podle § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4. zákona o veřejných zakázkách. Jinými slovy, že není třeba odůvodňovat a vysvětlovat, proč dříve učinil jiný právní názor a závěr. Tento právní názor není podle Nejvyššího správního soudu správný. Naopak Nejvyšší správní soud má v souladu se stěžovatelem za to, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže byl povinen v rozhodnutí vysvětlit, z jakých důvodů svůj dosavadní právní názor změnil, když v předmětné věci nejsou pochybnosti, alespoň nejsou tvrzeny, že k takové změně právního názoru u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže došlo.

Lesy České republiky, s. p. dne 24. 6. 2005 na svých internetových stránkách www.lesycr.cz uveřejnily oznámení ze dne 22. 6. 2005 o zadání veřejné zakázky „Uzavření rámcové smlouvy na dodávky komplexních lesnických činností, Smlouvy na provádění pěstebních činností a Smlouvy na provádění těžebních činností v rámci jedné smluvní jednotky (místo realizace – Česká republika)“. V době od 26. 9. 2005 do 25. 11. 2005 uzavřel státní podnik Lesy České republiky s jednotlivými lesnickými společnostmi smlouvy na plnění. Proti postupu státního podniku Lesy České republiky podala společnost CE WOOD, a. s. námitky dopisem ze dne 23. 9. 2005, kterým státní podnik Lesy České republiky nevyhověl. Dne 14. 10. 2005 podala společnost CE WOOD, a. s. dopisem ze dne 14. 10. 2005 návrh na přezkoumání rozhodnutí zadavatele k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, který jej obdržel tentýž den. Dnem 14. 10. 2005 bylo

zahájeno správní řízení ve věci přezkoumání úkonů státního podniku Lesů České republiky orgánem dohledu. Toto řízení skončilo rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 12. 2007, které bylo předmětem přezkumné činnosti krajského soudu.

Stěžovatel již v žalobě namítal porušení zásady legitimního očekávání a argumentoval rozhodnutími a stanovisky Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, v nichž tento orgán dohledu zaujal stanovisko, respektive rozhodl, že státní podnik Lesy České republiky nebyl veřejným zadavatelem podle § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4. zákona o veřejných zakázkách. V řízení o žalobě před krajským soudem také navrhl, aby jimi byl proveden důkaz. Tato stanoviska a rozhodnutí konkrétně označil:

a. Stanovisko č. j. VZ/P16/05-151/607/05-MO ze dne 7. 2. 2005, ve kterém dle stěžovatele žalovaný jednoznačně uvedl, že Rámcové smlouvy o dodávce komplexních lesnických činností, včetně dílčích smluv jsou souhrnem vzájemně provázaných smluvních ujednání, která ve svém souhrnu pro státní podnik Lesy ČR představují příjem a nikoli výdej finančních prostředků a „*z toho důvodu není naplněna definice veřejné zakázky obsažená v § 6 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách*“.

b. Rozhodnutí č. j. S 1/05-3864/05-OOHS ze dne 6. 6. 2005 ve věci možného porušení § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. V tomto rozhodnutí žalovaný dle stěžovatele uložil státnímu podniku Lesy ČR mimo jiné provádět výběr smluvních partnerů na komplexní dodávku pěstební a těžební činnosti důsledně na základě transparentních a nediskriminačních výběrových řízení mimo režim zákona o veřejných zakázkách, jejichž principy již byly s žalovaným projednány.

c. Rozhodnutí č. j. VZ/S111/05-151/3122/05-MO ze dne 21. 7. 2005, kterým bylo dle stěžovatele zastaveno správní řízení ve věci možného porušení zákona o veřejných zakázkách ze strany státního podniku Lesy ČR při zadávání zakázky, neboť žalovaný dospěl k závěru, že státní podnik Lesy ČR není veřejným zadavatelem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) bod 4. zákona o veřejných zakázkách, jelikož „*státní podnik Lesy České republiky má komerční charakter, působí za účelem tvorby zisku a nesplňuje tedy podmínky definice veřejného zadavatele dle posledně citovaného ustanovení zákona*“.

d. Rozhodnutí č. j. VZ/S110/05-151/3121/05-MO ze dne 21. 7. 2005, kterým bylo dle stěžovatele zastaveno správní řízení ve věci možného porušení zákona o veřejných zakázkách ze strany státního podniku Lesy ČR při zadávání zakázky, když v rozhodnutí žalovaný dospěl ke stejnému závěru jako v případě rozhodnutí dle písm. c.

e. Stanovisko č. j. 3436/05-150-Šm ze dne 2. 8. 2005, v němž žalovaný dle stěžovatele potvrdil svůj dosavadní názor na postavení státního podniku Lesy ČR jako veřejného zadavatele dle zákona o veřejných zakázkách tak, že státní podnik Lesy ČR není veřejným zadavatelem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) bod 4. zákona o veřejných zakázkách, neboť „*státní podnik Lesy České republiky má komerční charakter, působí za účelem tvorby zisku a nesplňuje tedy podmínky definice veřejného zadavatele dle posledně cit. ustanovení zákona*“.

Krajský soud v řízení o žalobě uvedená stanoviska ani rozhodnutí neměl k dispozici, neboť nejsou součástí ani správního, ani soudního spisu, avšak v odůvodnění nyní přezkoumávaného rozsudku k otázce porušení zásady legitimního očekávání uvedl, že v období příprav, zahájení a podstatné části realizace kroků směřujících ke kontraktaci jednotlivých smluv sice mohlo být vycházeno ze závěrů žalovaného obsažených ve dvou jeho aktech a to stanovisku ze dne 7. 2. 2005 a rozhodnutí ze dne 6. 6. 2005, nicméně tyto dva akty, podle něj, stěží mohou být považovány za výklad ustálený, jednotný a dlouhodobý. Dle krajského soudu tak v posuzované věci neexistoval dostatečně silný důvod zohledňující ustálenost, jednotnost a dlouhodobost správní praxe, z něhož by měl státní podnik Lesy ČR a tím i žalobci nabýt takové oprávněné důvěry v právo, v němž by neměli být napříště zklamáni, a v projednávané věci tak nebyla naplněna podmínka ustálenosti a dlouhodobosti předchozí správní praxe. K dalším žalobci uváděným navazujícím správním aktům obsahujícím dle krajského soudu obdobné závěry, krajský soud nepřihlédl už proto, že byly vydány až poté, kdy státní podnik Lesy ČR svoji poptávku na plnění, jež podle žalovaného mělo být kontrahováno podle zákona o veřejných zakázkách, zveřejnil.

Jako další argument relativizující míru ochrany legitimního očekávání krajský soud považoval skutečnost, že se jednalo o správní akty dosud nepřezkoumané ani v rámci správního řízení, ani před soudem.

Ze shora uvedeného krajský soud tedy nedovodil nezákonnost napadeného správního rozhodnutí (ani jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) z důvodu porušení zásady předvídatelnosti a legitimního očekávání.

Krajský soud, podle obsahu předloženého soudního spisu, hodnotil dokumenty, jejichž obsah sám nezjistil, přičemž nezjistil ani za jakým účelem a z jakého podnětu byla vydána citovaná rozhodnutí a stanoviska Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Přitom mohlo jít o situaci, kdy si od něj jako orgánu dohledu vyžádal posouzení svého postavení přímo státní podnik Lesy České republiky, což by také nebylo bez významu při posuzování jeho následného postupu. Především však krajský soud hodnotil a posuzoval situaci, kterou měl posuzovat a vyjádřit se k ní žalovaný (a správní orgán prvního stupně), což neučinil a což žalobci uplatnili v žalobě jako žalobní bod. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v prvostupňovém rozhodnutí ze dne 17. 8. 2007 se ke své předchozí opačné praxi, v níž státní podnik Lesy České republiky nepovažoval za veřejného zadavatele ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) bod 4. zákona o veřejných zakázkách (zákona č. 40/2004 Sb.) nevyjádřil, s výjimkou odůvodnění výše uložené pokuty, v němž uvedl bez konkrétní citace dokumentů, že uložil státnímu podniku Lesy České republiky jen symbolickou pokutu (1000 Kč, když v jiné části odůvodnění rozhodnutí uvádí na základě svého výpočtu, že předpokládaná cena veřejné zakázky podle § 20 odst. 2 písm. b) zákona činila 6 003 000 000 Kč), protože vzal v úvahu skutečnost, že v minulém období vydal rozhodnutí a mj. podniku Lesy ČR zaslal stanoviska, z nichž bylo možno učinit závěr, že státní podnik Lesy ČR není veřejným zadavatelem dle § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4. zákona, případně že by šetřená veřejná zakázka nemusela být veřejnou zakázkou ve smyslu § 6 odst. 1 zákona. V jiné části odůvodnění rozhodnutí prvostupňový orgán uvádí svůj závěr, že „...státní podnik Lesy ČR je veřejným zadavatelem počínaje od 1.5.2004, kdy nabyl

účinnosti zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách. Od uvedeného data musí Lesy ČR při uzavírání svých úplatných smluv, na základě kterých dochází k výdeji jejich finančních prostředků, postupovat dle zákona o veřejných zakázkách v platném znění.“ Už v rozkladu ze dne 10. 9. 2007 proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 8. 2007 jeho podatelé namítali porušení zásady legitimního očekávání dle § 2 odst. 4 správního řádu v podstatě se stejným odkazem na dřívější rozhodnutí téhož úřadu jako později v žalobě. Žalovaný v krajským soudem přezkoumávaném rozhodnutí v bodu IV. k námitkám rozkladu (strana 24 a násl. jeho rozhodnutí) k otázce porušení principu předvídatelnosti rozhodování správního orgánu uvedl, že tato zásada je pouze jednou z mnoha zásad, které správní řízení ovládají, a dále, že Úřad v rozkladem napadeném rozhodnutí uvedl, že důvodem pro odklon od rozhodovací praxe byla skutečnost, že v době vydání citovaného rozhodnutí vycházel z nesprávných a neúplných podkladů a dospěl k závěru, že tato námitka není důvodná. Neshledal, že by odůvodnění prvostupňového rozhodnutí trpělo vadou z uvedeného důvodu. Z obsahu rozhodnutí prvostupňového správního orgánu ze dne 17. 8. 2007 však nevyplývá, že by se v něm tento orgán vyjadřoval ke své předchozí rozhodovací praxi, respektive stanoviskům o tom, zda státní podnik Lesy ČR je veřejným zadavatelem ve smyslu zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, a zda a proč svoji praxi změnil. Sám žalovaný se pak vyjádřil konkrétně jen k rozhodnutí ze dne 21. 7. 2005, č. j. VZ/S110/05-151/3121/05-MO tak, že bylo vydáno až po vyhlášení šetřených veřejných zakázek a tudíž se jej Lesy ČR nemohly dovolávat, nikoliv k jeho obsahu, a dále k rozhodnutí ze dne 6. 6. 2005, č. j. S1/05-3864/05-OOHS tak, že bylo vydáno v řízení o možném porušení zákona č. 134/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, a problematika Lesů ČR coby veřejného zadavatele v něm závazně nebyla ani nemohla být řešena. K ostatním v rozkladu namítaným rozhodnutím a stanoviskům se nevyjádřil vůbec.

Nejvyšší správní soud má tedy zato, že prvostupňový správní orgán v rozhodnutí ze dne 17. 8. 2007, ani žalovaný v přezkoumávaném rozhodnutí krajským soudem se k námitce uplatněné již ve správním řízení, že ve správním řízení došlo k porušení zásady předvídatelnosti a legitimního očekávání, a k důkazům k této námitce navrženým, jednak nevyjádřili a neodůvodnili, a jednak důkazy v tomto směru navržené neprovedli.

K obdobné otázce jako nyní posuzované se již Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku č. j. 1 Afs 50/2009 – 233 ze dne 16. 3. 2010, publikovaném na www.nssoud.cz, když k otázce časové (ne)relevance správního aktu žalovaného (stanoviska žalovaného č. j. VZ/P16/05-151/607/05-MO ze dne 7. 2. 2005) poznamenal, „*že zásada ochrany legitimního očekávání účastníků správního řízení vyjádřená v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), se nevztahuje pouze k ochraně takové dobré víry účastníků řízení, která jim vznikne do okamžiku předmětného jednání* (kroky směřující k uzavření jednotlivých smluv), *které je následně posuzováno správním orgánem.*

Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu naopak stanoví, že správní orgán je povinen dbát „na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly“. Stěžejní je tedy okamžik rozhodování správního orgánu, kdy správní orgán musí rozhodnout v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů. Stejně tak je tedy chráněna dobrá víra účastníka řízení i vzhledem k okamžiku rozhodování správního orgánu.“

Nejvyšší správní soud dále ve výše citovaném rozsudku konstatoval, *„že pokud správní orgán zamýšlí rozhodnout v obdobném či shodném případě jiným způsobem, může tak učinit pouze, jak stanoví § 2 odst. 4 správního řádu, pokud je to důvodné. Zásada legitimního očekávání účastníka správního řízení nemá absolutní hodnotu a je např. omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat. Zásada legitimního očekávání je omezena zejm. zásadou legality (§ 2 odst. 1 a 2 správního řádu) či zásadou účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu). Jedním ze závažných důvodů, na základě nichž může správní orgán prolomit legitimní očekávání účastníků správního řízení, by mohl být např. rozpor rozhodování správního orgánu s právními předpisy.*

Avšak i v případě opodstatněné změny v rozhodovací činnosti správních orgánů je nutno dodržet požadavky kladené na tuto změnu, tj. i zde musí být změna správní praxe řádně odůvodněna, když jedině takový postup odpovídá nárokům transparentní aplikace práva a právní jistoty.“

Zdejší soud v dříve vydaném rozsudku č. j. 1 Afs 50/2009 – 233 ze dne 16. 3. 2010 uzavřel, *„že pokud v době rozhodování správního orgánu existovalo stanovisko, resp. rozhodnutí obsahující odlišný právní názor od následně vydaných rozhodnutí, byl správní orgán povinen se těmito správními akty ve svých rozhodnutích zabývat, zvláště tehdy, pokud se chtěl od názoru v nich vyjádřeného odchýlit, byl povinen takovou změnu právního názoru odůvodnit.“*

Závěrem je ve výše uvedené věci poznamenáno, *„že za naplnění určitých podmínek může rozhodovací činnost správních orgánů nabývat takových kvalit, že je možno ji již označit za ustálenou správní praxi, která ve vztahu k účastníkům řízení vyvolává ještě intenzivnější účinky. S tím pak rovněž souvisí přísnější nároky kladené na změnu již ustálené správní praxe (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06, č. 18/2008 Sb. ÚS; dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 591/06, či ze dne 19 .3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07; příp. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132, č. 1915/2009 Sb. NSS).“*

Krajský soud v nyní projednávané věci dospěl k závěru o neporušení zásady legitimního očekávání na základě nesprávného posouzení právní otázky, když jednak měl zato, že postačilo, když správní orgán v rozhodnutí odůvodnil svůj právní závěr, aniž bylo třeba vysvětlovat a odůvodňovat, proč za existence shodné právní úpravy vydal rozhodnutí a stanoviska vyjadřující opačný právní závěr, a jednak nepovažoval za právně relevantní rozhodnutí a stanoviska Úřadu vydaná až poté, kdy státní podnik Lesy ČR svoji poptávku na plnění, jež podle žalovaného mělo být kontrahováno podle zákona o veřejných zakázkách, zveřejnil.

Zásada ochrany legitimního očekávání účastníků správního řízení vyjádřená v § 2 odst. 4 správního řádu, se však nevztahuje pouze k ochraně takové dobré víry účastníků řízení, která jim vznikne do okamžiku jednání následně posuzovaného správním orgánem, ale stěžejní je okamžik rozhodování správního orgánu, kdy správní orgán musí

rozhodnout v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů.

Významný z hlediska posuzované otázky je závěr, že pokud by v době rozhodování správního orgánu existovala stanoviska či rozhodnutí týkající se skutkově shodných či obdobných případů zakládající legitimní očekávání a obsahující odlišný právní názor od následně vydaných rozhodnutí, byl správní orgán povinen, obzvlášť pokud se chtěl od názoru dříve vyjádřeného odchýlit, takovou změnu právního názoru odůvodnit.

S ohledem na výše uvedené zdejší soud shledal kasační námitku nesprávného posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení důvodnou.

Závěrem Nejvyšší správní soud shrnuje, že v projednávané věci shledal jednak vadu řízení před krajským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé dle ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s. a jednak nesprávně posouzenou právní otázku odchýlení Úřadu od dosavadního právního názoru dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. června 2010

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu