



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **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 žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti: 1. Lesy České republiky, s. p., se sídlem Přemyslova 1106, Hradec Králové a 2. CE WOOD, a. s., se sídlem Zlínské Paseky 3662, Zlín, zastoupené Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Karolíny Světlé 301/8, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 17. 12. 2007, č. j. R 159/2007/02-23800/2007/310-KK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2009, č. j. 62 Ca 15/2008 - 182,

**t a k t o :**

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 17. 2. 2009, č. j. 62 Ca 15/2008 - 182 **se zrušuje a věc se vrací** krajskému soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I.**

**Vymezení věci**

1. Dne 24. 3. 2005 zadavatel, státní podnik Lesy ČR, uzavřel s žalobcem smlouvu na realizaci veřejné zakázky „*Rámcová smlouva na dodávky komplexních lesnických činností, Smlouva na provádění pěstebních činností a Smlouva na provádění těžebních činností – územní jednotka č. 19701 – Stříbrné Hutě*“. Proti postupu Lesů ČR, s. p., podal uchazeč, CE WOOD, a. s., nejprve námitky, kterým Lesy ČR, s. p., nevyhověly. Následně podala společnost CE WOOD, a. s., návrh k žalovanému na přezkoumání rozhodnutí zadavatele, který zdůvodnila údajným rozparem rozhodnutí Lesů ČR, s. p., o námitkách, se zákonem č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“).
2. Rozhodnutím z 29. 3. 2006, č. j. S254/2005-05562/2006/510-MO, žalovaný rozhodl, že zadavatel nesplnil povinnost stanovenou v § 25 zákona o veřejných zakázkách,

když předmětnou smlouvu o realizaci veřejné zakázky uzavřel, aniž by provedl zadávací řízení podle zákona. Proti tomuto rozhodnutí podali zadavatel a společnost CE WOOD, a. s., rozklady. Rozhodnutím z 23. 6. 2006, č. j. 2R 039/06-Šp, předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda Úřadu“) rozklady zamítl a potvrdil rozhodnutí žalovaného.

3. K žalobě zadavatele Krajský soud v Brně rozsudkem z 6. 3. 2007, č. j. 62 Ca 23/206 - 307, rozhodnutí předsedy Úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

4. Rozhodnutím z 6. 4. 2007, č. j. R039,040/2006/02-07000/2007/310-Šp, předseda Úřadu zrušil rozhodnutí žalovaného z 29. 3. 2006, č. j. S254/2005-05562/2006/510-MO, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

5. Dne 23. 7. 2007 žalovaný rozhodnutím, č. j. S254/2005-11665/2007/510-MO, výrokem č. I. rozhodl, že zadavatel se dopustil správního deliktu podle § 102 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, když dne 24. 3. 2005 uzavřel předmětnou smlouvu, aniž by tak učinil v zadávacím řízení, v souladu s § 25 citovaného zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit hodnocení nabídek. Dále žalovaný zadavateli výrokem č. II. uložil pokutu ve výši 1000 Kč a výrokem č. III. úhradu nákladů řízení ve výši 1000 Kč.

6. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad. Rozhodnutím ze 17. 12. 2007, č. j. R159/2007/02-23800/2007/310-KK, předseda Úřadu rozklad zamítl a potvrdil rozhodnutí žalovaného.

7. Toto rozhodnutí napadl žalobce žalobou ke Krajskému soudu v Brně, jež rozsudkem ze 17. 2. 2009, č. j. 62 Ca 15/2008 - 182, žalobu zamítl. V první řadě se soud zabýval námitkou porušení zásady předvídatelnosti a legitimního očekávání rozhodnutími správního orgánu a neshledal ji důvodnou. Uvedl, že závazné stanovisko žalovaného ze 7. 2. 2005, č. j. VZ/P16/05-151/607/05-MO, které obsahovalo výklad, že daná smlouva nemusí být uzavírána v režimu zákona o veřejných zakázkách, nemohlo založit legitimní očekávání účastníků řízení. Za jeden z důvodů krajský soud považuje to, že kroky směřující k uzavření smluv byly zahájeny dříve, než bylo vydáno toto stanovisko, a tedy v období zahájení a podstatné realizace kroků směřujících ke kontraktaci shora uvedených smluv (od 27. 10. 2004 do 7. 2. 2005) neexistovala žádná správní výkladová praxe. Jako druhý důvod uvádí, že jedno stanovisko nezakládá ustálenou, jednotnou, dlouhodobou a určitou správní praxi. Uvedený právní názor nebyl ani obsažen ve správním aktu, jež by byl přezkoumatelný jak správními orgány, tak soudem.

8. Dále soud mj. přezkoumal názor žalovaného, že státní podnik Lesy ČR je veřejným zadavatelem podle § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4 zákona o veřejných zakázkách. Po konstatování zákonnosti použití eurokonformního výkladu české právní normy, se soud zabýval tím, zda byly Lesy ČR, s. p., zřízeny „za účelem uspokojování veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu“. Tuto otázku krajský soud posoudil tak, že Lesy ČR, s. p. splňují stěžejní předpoklady, dané především judikaturou Evropského soudního dvora, pro to, aby mohly být kvalifikovány jako subjekt uspokojující svou činností potřeby veřejného zájmu, které nemají obchodní a průmyslovou povahu. Podle krajského soudu je v této souvislosti rozhodující především to, že Lesy ČR vykonávají činnost, jež nese znaky činnosti ve veřejném zájmu, stát jmenuje rozhodující orgány podniku a může vydávat pokyny vztahující se k činnosti posuzovaného subjektu, a ačkoli stát formálně nenese odpovědnost za výsledky podnikání tohoto subjektu, lze si představit, že v případě „krajní potřeby atakující veřejný zájem“, to bude právě stát, který za udržení činnosti tohoto státního podniku převezme odpovědnost. Dále je podle soudu v této souvislosti podstatné, že tento podnik nakládá výlučně s majetkem státu, cíl jeho činnosti

není výlučně ekonomický a stěžejní je rovněž, jak usuzuje krajský soud z judikatury Soudního dvora, způsob zřízení Lesů ČR, s. p. (krajský soud zmiňuje zejm. rozhodnutí ministra zemědělství z 11. 12. 1991, rozhodnutí z 12. 8. 1997 o přizpůsobení základací listiny a statut podniku).

9. Krajský soud se pak se žalovaným ztotožnil v tom, že prvek veřejného zájmu lze v činnosti Lesů ČR, s. p., konkrétně spatřovat v tom, že tento podnik provádí správu lesního půdního fondu a lesních porostů na něm rostoucích (lesů), lesních cest, provozních budov, staveb a jiných pozemků sloužících lesnímu hospodářství, které jsou ve vlastnictví nebo v užívání ČR, prostřednictvím vybraných podnikatelských subjektů, případně ve vlastní režii, případně zajišťování provádění činností zabezpečujících optimální plnění všech funkcí lesů, zabezpečování a kontrolování souladu obecného i podnikatelského užívání spravovaných lesů a jejich infrastruktury s ustanovením zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (dále jen „zákon o lesích“), a navazujících právních předpisů, ochranu lesního půdního fondu, lesních porostů a vykonávání ochranné služby v lesích, vykonávání odborné správy v lesích atd. *„Není to tedy toliko ‚obchod s vypěstovaným dřevem‘ (instruktivně řečeno), co by mělo být hlavním posláním činnosti Lesy České republiky, s. p., ale celková správa lesů (půdního fondu a porostů na něm) a jejich ochrana, zabezpečení optimálního fungování lesů, jež vlastní Česká republika“*. Veřejný zájem tedy podle krajského soudu existuje na *„odpovídajícím zajištění výkonu činnosti směřující k ochraně lesa a jeho fungování“*, což koresponduje i s deklarací lesnické strategie Lesů ČR, s. p. (prezentované na [www.lesycr.cz](http://www.lesycr.cz), referenční datum 17. 10. 2008).

10. Krajský soud se se žalovaným ztotožnil i v hodnocení činnosti odborného lesního hospodáře, totiž, že povaha této činnosti není výlučně komerční povahy. Není rozhodné, že tato činnost je na trhu substituována činností jiných subjektů na výlučně komerčním základě. Krajský soud považuje za důležité, že činnost odborného lesního hospodáře není činností vykonávanou výlučně ze svobodného rozhodnutí každého vlastníka lesa, ale jedná se o činnost povinnou. I v případech, kdy si vlastník odborného lesního hospodáře nezvolí, mohou tuto činnost vykonávat i jiné subjekty, odlišné od osoby vykonávající právo hospodaření ve státních lesích, tedy subjekty odlišné od Lesů ČR, s. p., úhrada jejich činnosti však jde k tíži státu. Soud pak zdůrazňuje, že podle § 37 odst. 6 zákona o lesích mají Lesy ČR, s. p., postavení *„povinného“* a *„vždy jistého“* pojistného hospodáře pro případ nedostatku výkonu této činnosti jinými osobami (ať již z důvodu nezájmu těchto jiných osob nebo nedostatků ve způsobu výkonu této činnosti). Soud souhlasí se žalovaným také v tom, že absence *„běžného“* konkurenčního prostředí v této oblasti je způsobena i nedostatečným požadavkem na efektivitu výkonu činnosti odborného lesního hospodáře, neboť náklady na výkon této činnosti jsou předem dány na základě vzorce popsaného žalovaným. Není ani podstatné, do jaké míry se výtěžek z této činnosti projevil na zisku Lesů ČR, s. p., v roce 2005. Přestože pak soud význam této činnosti nepovažuje na rozdíl od žalovaného za tolik zásadní, jak mu přiznává napadené rozhodnutí, soud zejména v prvostupňovém rozhodnutí *„nalézá dostatek jiných argumentů k tomu, že potřeba veřejného zájmu nekomerční povahy činnosti odborného lesního hospodáře přesahuje“*.

11. Krajský soud závěrem dodal, že skutečnost, že Lesy ČR, s. p., nejsou uvedeny v seznamu k zadávacím směrnicím, na který poukazuje žalobce, je *„bez hlubšího interpretačního významu“*. Tento seznam není podle krajského soudu vyčerpávající (výslovně jsou v něm uvedeny i další možné subjekty) a zařazení do tohoto seznamu nijak nezakládá postavení veřejného zadavatele.

## II.

### Kasační námitky a vyjádření žalovaného

12. Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního

(dále jen „s. ř. s.“). Nezákonost rozsudku krajského soudu stěžovatel spatřuje v nesprávném posouzení (1.) otázky odchýlení se žalovaného od jeho dosavadního právního názoru a (2.) otázky splnění podmínek pro kvalifikaci státního podniku Lesy ČR, s. p., jako veřejného zadavatele.

13. K námitce č. (1.) stěžovatel uvádí, že nesouhlasí se závěrem soudu, že odchýlení se žalovaného od jeho dosavadního právního názoru nepředstavovalo porušení zásady legitimního očekávání a zásady předvídatelnosti rozhodování správních orgánů. Stěžovatel dále nesouhlasí s krajským soudem v tom, že k otázce, zda je státní podnik veřejným zadavatelem ve smyslu zákona o veřejných zakázkách, se žalovaný vyjadřoval pouze ve výkladových stanoviscích. Stěžovatel pak v této souvislosti uvádí, že již v žalobě upozomňoval na skutečnost, že žalovaný vedle stanovisek vydal rovněž pravomocná rozhodnutí, v nichž dospěl k závěru, že Lesy ČR, s. p., nejsou veřejným zadavatelem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) bod 4 zákona o veřejných zakázkách (rozhodnutí č. j. VZ/S111/05-151/3122/05-MO z 21. 7. 2005 a č. j. VZ/S111/05-151/3121/05-MO z 21. 7. 2005). V projednávané věci však žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí, potvrzeném rozhodnutím o rozkladu, za obdobných skutkových okolností a při aplikaci stejné právní normy, naopak dospěl k opačnému závěru, tedy že Lesy ČR, s. p., jsou veřejným zadavatelem, neboť spadají do kategorie právnické osoby zřízené zákonem nebo na základě zákona za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, neboť jejich činnost nevykazuje znaky běžné obchodní činnosti.

14. Podle stěžovatele se dále soud vůbec nezabýval námitkou, že Úřad změnu svého právního názoru neodůvodnil. Stěžovatel uznává, že správní orgán má právo změnit svůj dosavadní právní názor, pokud pro to existují závažné objektivní důvody. Úřad je však povinen v rozhodnutí přesně vysvětlit, z jakých důvodů svůj dosavadní právní názor změnil. Podle názoru stěžovatele nepostačuje, že správní orgán ve svém rozhodnutí pouze provede odlišný právní výklad posuzované otázky.

15. Co se týče námitky č. (2.), stěžovatel se neztotožňuje se závěrem soudu o kvalifikaci Lesů ČR, s. p., jako veřejného zadavatele podle § 2 odst. 1 písm. a) bodu 4 zákona o veřejných zakázkách. Stěžovatel zejména nesouhlasí s názorem soudu, že (i) v předmětu činnosti Lesů ČR, s. p., je přítomen prvek veřejného zájmu (jenž nemá průmyslovou nebo obchodní povahu), resp. přítomnost prvku veřejného zájmu byla Úřadem prokázána, a že (ii) pravomoc státu ke jmenování a odvolání ředitele Lesů ČR, s. p., zakládá efektivní vliv státu na činnost tohoto podniku, včetně efektivního vlivu ve vztahu k finančním otázkám.

16. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

17. Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil tak, že odkázal na svou argumentaci použitou v rámci řízení před žalovaným a před krajským soudem a navrhl kasační stížnost zamítnout.

### III.

#### Argumentace soudu

18. Dříve než Nejvyšší správní soud mohl přistoupit k posouzení jednotlivých kasačních námitek stěžovatele, musel napadené rozhodnutí krajského soudu přezkoumat v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. Shledal přitom, že řízení před krajským soudem bylo částečně zatíženo vadami, k nimž musí přihlídnout z moci úřední i bez návrhu účastníka řízení, neboť krajský soud se nevypořádal se všemi tvrzeními a důkazy předkládanými žalobcem. Kasační stížnost je tedy důvodná.

19. Při posuzování žalobní námitky, že správní orgány porušily zásadu legitimního očekávání, když se odchýlily od svého dosavadního právního názoru, že Lesy ČR, s. p., nejsou veřejným zadavatelem podle zákona o veřejných zakázkách, se krajský soud především zabýval rolí stanoviska žalovaného (č. j. VZ/P16/05-151/607/05-MO ze dne 7. 2. 2005, str. 8 rozsudku krajského soudu). Podle krajského soudu toto stanovisko nemohlo založit legitimní očekávání účastníků řízení. Za jeden z důvodů krajský soud považuje to, že kroky směřující k uzavření smluv byly zahájeny dříve, než bylo vydáno toto stanovisko (oznámení o přípravě vyhlášení řízení mimo režim zákona o veřejných zakázkách bylo vydáno 27. 10. 2004; oznámení o poptávce po plnění bylo vydáno 15. 12. 2004; smlouvy byly uzavřeny 24. 3. 2005), a tedy v období zahájení a podstatné realizace kroků směřujících ke kontraktaci shora uvedených smluv (od 27. 10. 2004 do 7. 2. 2005) neexistovala žádná správní výkladová praxe. Jako druhý důvod krajský soud uvádí, že jedno stanovisko nezakládá ustálenou, jednotnou, dlouhodobou a určitou správní praxi. Uvedený právní názor nebyl ani obsažen ve správním aktu, jenž by byl přezkoumatelný jak správními orgány, tak soudem.

20. První výtka Nejvyššího správního soudu se týká způsobu, jakým krajský soud nakládá ve svém rozhodnutí s uvedeným stanoviskem žalovaného. Ačkoli krajský soud nepovažuje citované závazné stanovisko za relevantní vzhledem k časovému okamžiku jeho vydání (bylo vydáno až poté, co byly zahájeny kroky směřující k uzavření smluv), a tedy vzhledem k možnému jeho promítnutí se v případné správní výkladové praxi, krajský soud se tímto stanoviskem ve svém rozsudku zabývá také po obsahové stránce, a to aniž by měl toto stanovisko k dispozici. Toto stanovisko totiž není součástí ani správního, ani soudního spisu. Není tak např. vůbec jasné, zda toto stanovisko bylo vydáno přímo ve vztahu k nyní projednávané věci či v rámci úplně jiného řízení před žalovaným.

21. Další výtka pak spočívá v tom, že krajský soud se ve svém rozsudku zmiňuje pouze o citovaném stanovisku, aniž by se však jakkoli zabýval rovněž rozhodnutími žalovaného, na něž ve své žalobě odkazoval stěžovatel (str. 5 a 6 žaloby). Ve třech z těchto rozhodnutí měl dokonce žalovaný podle stěžovatele dospět k závěru, že Lesy ČR, s. p., nejsou veřejným zadavatelem podle zákona o veřejných zakázkách (rozhodnutí ze dne 21. 7. 2005, č. j. VZ/S111/05-151/3122/05-MO a č. j. VZ/S110/05-151/3121/05-MO a ze dne 2. 8. 2005, č. j. 3436/05-150-Šm). Na základě toho, že se krajský soud opomněl k těmto rozhodnutím jakkoli vyjádřit a vypořádat se s touto argumentací stěžovatele uvedenou v jeho žalobě, je tak nutno dospět k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí krajského soudu. Jak vyplývá i z četné judikatury Nejvyššího správního soudu, pokud není z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě, a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 689/2005 Sb. NSS či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, všechna uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou též dostupná na <http://www.nssoud.cz>).

22. Tatáž pravidla se uplatní i ve vztahu k účastníkem navrhovaným důkazům, za něž by mohla být stěžovatelem citovaná rozhodnutí žalovaného pokládána. Takzvané opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud při postupu podle zásady volného hodnocení důkazů nezabýval, proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, ale současně též jeho protiústavnost (č. l. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, č. l. 95 odst. 1 Ústavy; k tomu srov. nález Ústavního soudu České republiky ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94, č. 10/1995 Sb. ÚS,

dostupný též na <http://nalus.usoud.cz> či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008 - 108).

23. Dále podle krajského soudu jedním z důvodů, proč nemohlo být citované stanovisko základem jakéhokoli legitimního očekávání, bylo také to, že toto stanovisko bylo vydáno až poté, kdy byly učiněny první kroky směřující k uzavření předmětných smluv, a to mimo režim zákona o veřejných zakázkách. Co se týče názoru krajského soudu na časovou (ne)relevanci citovaného stanoviska žalovaného, Nejvyšší správní soud poznamenává, 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, které je následně posuzováno správním orgánem.

24. 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 rozhodovat 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. Jakkoli lze tedy souhlasit s tím, že § 2 odst. 4 správního řádu přeneseně brání dobrou víru účastníků, že pokud rozhodovací činnost správního orgánu svědčí o zastávání určitého právního názoru správním orgánem, potom jednání účastníků, odpovídající takovému názoru, bude moci být jimi pokládáno za souladné s právními předpisy, je nutné citované ustanovení vykládat především tak, že pokud v okamžiku rozhodování správního orgánu existují jiná jeho rozhodnutí pojednávající o skutkově týchž či obdobných případech, je nutno chránit víru účastníků, že správní orgán bude také v jejich případě rozhodovat stejným způsobem. Existence možnosti účastníků řízení spolehnout se na to, že jejich věc správní orgán posoudí stejným způsobem, jakým již dříve posoudil skutkově obdobné či stejné věci, je nezbytnou součástí jednoho ze základních znaků právního státu – právní jistoty.

25. Bylo-li by tedy v nyní posuzované věci předmětné stanovisko žalovaného, ostatně stejně jako citovaná rozhodnutí žalovaného, vydáno v době, kdy již byly zahájeny kroky k uzavření předmětných smluv, či v případě citovaných rozhodnutí byly tyto smlouvy dokonce uzavřeny, nemuselo by to ještě nic měnit na tom, že toto stanovisko a tato správní rozhodnutí založila u účastníků správního řízení legitimní očekávání, že správní orgán v dané věci zaujme takový právní názor, jaký zaujal i v předchozím stanovisku, resp. v předchozích rozhodnutích.

26. Pokud pak 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. Jinými slovy, zásada legitimního očekávání účastníka správního řízení nemá v žádném případě absolutní hodnotu a je např. omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat. Zde musí Nejvyšší správní soud souhlasit s názorem krajského soudu, že 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). Lze tedy přitakat krajskému soudu, že 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.

27. 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. Jedině takový postup totiž odpovídá nárokům transparentní aplikace práva a právní jistoty.

28. Pokud tedy v nyní posuzované věci 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 pak, pokud se chtěl od právního názoru v nich vyjádřeného odchýlit, byl povinen takovou změnu právního názoru odůvodnit.

29. Nejvyšší správní soud pouze připomíná, že za naplnění určitých podmínek pak může rozhodovací činnost správních orgánů nabývat takových kvalit, že je možno ji již označit za ustálenou správní praxi, která ve vztahu k účastníkům správního řízení vyvolává ještě intenzivnější účinky. S tím souvisí rovněž 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).

30. Krajský soud si tedy během dalšího řízení opatří jak předmětné stanovisko, tak zmiňovaná rozhodnutí žalovaného, a znovu je zhodnotí ve světle výše uvedené argumentace Nejvyššího správního soudu. Zejména posoudí, zda tyto správní akty vydané žalovaným mohly v daném případě založit legitimní očekávání účastníků řízení, jak tvrdí stěžovatel, či dokonce dát vzniknout správní praxi, případně zda byly naplněny požadavky kladené na možný průlom takového legitimního očekávání, resp. na změnu správní praxe.

#### IV.

31. Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

32. 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 rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. března 2010

JUDr. Josef Baxa, v. r.  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Dana Skokanová