

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **CE WOOD, a. s.**, se sídlem Zlínské Paseky 3662, Zlín, zastoupený Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Karolíny Světlé 301/8, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Lesy České republiky, s. p.**, se sídlem Přemyslova 1106, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 9. 2009, č. j. 62 Ca 37/2008 – 206,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 9. 2009, č. j. 62 Ca 37/2008 – 206, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 23. 9. 2009, č. j. 62 Ca 37/2008 – 206, zrušil rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 20. 3. 2008, č. j. R217/2007/02-06105/2008/310-KK, jímž byl zamítnut rozklad žalobce (dále jen „účastník řízení“) a potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „stěžovatel“) dne 30. 10. 2007, č. j. S224/2007-16711/2007/510-MO o zastavení správního řízení o přezkum úkonů osoby zúčastněné na řízení (dále jen „zadavatel“) v celkem 98 otevřených zadávacích řízeních na „Provedení lesnických činností od 01. 01. 2008“. Ve věci 97 veřejných zakázek (vyjma zakázky uveřejněné pod ev. č. 60009133) bylo řízení zastaveno podle ust. § 114 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění zákona č. 110/2007 Sb., (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), z toho důvodu, že účastník řízení neprokázal složení kauce. Ve věci zbylé veřejné zakázky bylo řízení zastaveno podle ust. § 118 zákona o veřejných zakázkách,

neboť stěžovatel neshledal, že by zadavatel nedodržel postup stanovený citovaným zákonem. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že pro posouzení dané věci je rozhodující to, zda se v případě souhrnu všech dílčích smluvních územních jednotek (dále jen „SÚJ“) jednalo o jednu veřejnou zakázku nebo o více dílčích předmětů jedné veřejné zakázky. Při určení toho, zda jde o více veřejných zakázek nebo o více částí téhož předmětu veřejné zakázky, je třeba vystačit s obecným pravidlem, podle něhož jde-li o plnění, jež má být ve prospěch zadavatele podle předmětu veřejné zakázky uskutečňováno, svým charakterem totožné či obdobné, pak jde o plnění stejného nebo srovnatelného druhu, a tedy jde o plnění, které je jedinou veřejnou zakázkou. V daném případě je zřejmá věcná souvislost všech plnění, neboť v případě všech SÚJ měla být realizována po totéž časové období tatáž činnost - pěstební a těžební. V případě všech SÚJ měly být uzavírány obsahově totožné smlouvy o dílo. Jediným odlišovacím znakem tedy bylo místo realizace činností, tj. příslušná SÚJ. Místa náležející k jednotlivým SÚJ však nejsou odlišná svým charakterem a jsou geograficky provázány. Rozdělení území, pro které je celkové plnění poptáváno, je tak provedeno výlučně administrativně. Proto krajský soud dospěl k závěru, že plnění v rámci všech SÚJ je plněním, které je jednou veřejnou zakázkou, byť ji lze rozdělit na několik dílčích plnění. Vzhledem k tomuto závěru neměl účastník řízení povinnost složit kauci vyšší než 100 000 Kč. Proto nemůže obstát I. výroková část prvostupňového rozhodnutí, které bylo potvrzeno napadeným rozhodnutím. V této části shledal krajský soud žalobu důvodnou. Dále se krajský soud zabýval námitkou týkající se vymezení předmětu plnění. Míra vymezení je limitována objektivní možností zadavatele disponovat v době zpracovávání zadávací dokumentace dostatečně konkrétními informacemi. Při zahájení zadávacího řízení bylo jasně definováno, co se rozumí pěstebními a těžebními činnostmi. Ze zadávací dokumentace vyplývá popis i souhrn pěstebních a těžebních činností a konkrétní území, na kterém mají být tyto činnost prováděny. Je-li namítáno, že není konkretizováno umístění těžebních a pěstebních činností do porostů, pak neuvedení těchto dílčích údajů není porušením povinnosti zadavatele vymezit předmět v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky. Se závěrem stěžovatele, že zadavatel, s ohledem na předmět veřejných zakázek a na dobu jejich trvání, nemohl stanovit rozsah předmětů zcela přesně tak, jak tomu nakonec bude ve skutečnosti, neboť je zřejmé, že pěstební i těžební činnosti, jsou-li předpokládány na více let, jsou významně ovlivněny povětrnostními vlivy, krajský soud souhlasil a žalobu v této části shledal nedůvodnou. Důvodnou neshledal krajský soud ani námitku zpochybňující vymezení účinnosti smluv, které měly být s vítěznými uchazeči pro jednotlivé SÚJ uzavírány. V této otázce bez výhrad přijal argumentaci stěžovatele, jak je podána v bodě 47. napadeného rozhodnutí. Důvodnou však shledal krajský soud žalobní námitku týkající se požadavku zadavatele na prokazování subdodavatelského vztahu předložením podepsaných subdodavatelských smluv. Zadavatel sice může nad rámec podmínek a požadavků na zpracování nabídky, které vyžaduje zákon o veřejných zakázkách, stanovit další podmínky a požadavky, které souvisejí se zadávaným předmětem a jsou racionálně zdůvodnitelné a přiměřené charakteru zadavatelem poptávaného plnění a jeho rozsahu, jsou-li dodrženy zásady podle ust. § 6 zákona o veřejných zakázkách, nicméně upravuje-li citovaný zákon problematiku plnění veřejných zakázek subdodavatelsky a stanoví-li okruh podmínek a požadavků, které zadavatel může v zadávací dokumentaci uplatnit, pak je třeba takovou úpravu považovat limitující. Opačný výklad, tj. že zadavatel může uplatňovat cokoli i nad rámec jej omezující právní úpravy, by smysl právní úpravy popíral. Takovou právní úpravou je ust. § 44 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách, přičemž dikci

citovaného ustanovení je třeba vykládat jako zvláštní pravidlo týkající se limitů požadavků zadavatele v otázce subdodavatelsky poskytovaného plnění ve vztahu k obecnějšímu (co do limitů výslovně neomezeného) ust. § 44 odst. 3 písm. e) citovaného zákona, jímž argumentuje stěžovatel. Při opačném výkladu by dikce ust. § 44 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách postrádala smysl. K části žaloby týkající se výrokové části III. prvostupňového rozhodnutí, krajský soud uvedl, že tato část se subjektivních práv účastníka řízení nijak netýká, a není na ní tedy co přezkoumávat.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel zpochybnil závěr krajského soudu, že plnění v případě všech SÚJ je jedním komplexním plněním. Při hodnocení vzájemné souvislosti plnění veřejných zakázek se spokojil s obecnou konstatací, že místní souvislost SÚJ je dána. Z tohoto konstatování však nelze přesně seznat, z čeho tak krajský soud usuzuje, případně z jakých okolností by bylo možno určit, že tomu tak není. Stěžovatel připustil, že předmět všech 98 zadávacích řízení byl z hlediska věcného obdobný, je však třeba vzít v úvahu, že místa plnění jednotlivých veřejných zakázek jsou navzájem odlišná, což má podstatný vliv na specifikaci předmětu veřejných zakázek. Právě odlišnost míst plnění podle jednotlivých SÚJ považuje zadavatel za nejdůležitější pro závěr, že v daném případě se jednalo o více samostatných veřejných zakázek. Předmět plnění zahrnuje z geografického hlediska území celé republiky. Na takto územně vymezeném trhu nelze prakticky předpokládat existenci naprosto homogenních podmínek při realizaci veřejných zakázek a územní hledisko pominout. Všech 98 veřejných zakázek bylo zadáno jako nadlimitní veřejné zakázky a nešlo tedy o účelové rozdělení jedné veřejné zakázky. Zadavatel postupoval při jejich zadání v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Dále stěžovatel odkázal na odůvodnění kasační stížnosti zaslané soudu ke sp. zn. 62 Ca 50/2008. Vzhledem k tomu, že se neztotožňuje s názorem krajského soudu ohledně nezákonného rozdělení předmětných veřejných zakázek, nemůže se ztotožnit ani s jeho závěry ohledně výše stanovené kauce. Ve vztahu k požadavku na prokazování subdodavatelského vztahu stěžovatel setrval na svém závěru, že v daném případě byl tento požadavek oprávněný. Vzájemný vztah dodavatele a subdodavatele se jednoduchým úkonem subdodavatele dostává na kvalitativně vyšší úroveň a dává oběma stranám tohoto vztahu potřebnou právní jistotu. Dikce ust. § 44 odst. 6 zákona o zadávání veřejných zakázek neobsahuje zákaz požadovat předložení smluv se subdodavateli. Pokud tedy v rámci úpravy smluvních podmínek zadavatel dohodne s dodavatelem předložení takových smluv nebo poskytnutí informací o jejich existenci, nejde o rozpor se zákonem. V žádném případě nelze považovat uvedenou povinnost za důvod pro zrušení rozhodnutí stěžovatele. Ve zbytku stěžovatel odkázal na napadené i prvostupňové rozhodnutí. Ze shora uvedených důvodů navrhl zrušení napadeného rozsudku.

Zadavatel ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podle jeho názoru se v případě přezkoumávaných zadávacích řízení jednalo o samostatné zakázky. Jejich předmětem bylo poskytnutí služeb v oblasti lesního hospodářství a dodávek sadebního materiálu. Jednotlivé zakázky měly věcnou a časovou souvislost. Ve svém souhrnu však postrádají souvislost místní, neboť místem plnění byly definované skupiny lesních porostů, které se nachází na celém území České republiky. I pokud by se jednalo o jedinou veřejnou zakázku, pak žádné zákonné ustanovení nebrání tomu, aby zadavatel předmět takové zakázky rozdělil a zadal v rámci samostatných zakázek, zvláště, pokud je to přehlednější, efektivnější a

hospodárnější. Krajský soud zaměňuje pojmy „předmět veřejné zakázky“ a „veřejná zakázka“. Předmětem uvedených 98 veřejných zakázek byly lesnické činnosti, jednalo se tedy obecně řečeno o typově jeden předmět plnění. Vzhledem k odlišnostem spočívajícím v různém místě plnění, rozsahu a druhu jednotlivých lesnických činnosti a požadavcích na provádění těchto činností se zadavatel v souladu se zákonnými podmínkami a omezeními rozhodl rozdělit tento „jeden předmět“ na více samostatných veřejných zakázek. Jedna veřejná zakázka má svůj jeden specifikovaný předmět plnění. Stejný či obdobný předmět plnění však může být realizován v rámci několika veřejných zakázek. Postup zadavatele nelze považovat za porušení zákona či jeho obcházení jen z toho důvodu, že účastník řízení byl v takovém případě nucen podle názoru krajského soudu složit vyšší kauci, než by tomu bylo v případě, že by se jednalo o zakázku jedinou, dělenou na části. Zadavatel dále vyjádřil nesouhlas se závěrem krajského soudu, že předmětné veřejné zakázky mají úzkou místní souvislost. V žádném případě nelze hovořit o geografické provázanosti kterékoli jedné SÚJ ve vztahu ke všem zbývajícím. Mezi jednotlivými SÚJ jsou i značné odlišnosti v jejich charakteru, resp. typu území, na němž se rozkládají. S jistotou lze tvrdit, že podmínky panující na území SÚJ nacházející se v horských či podhorských oblastech jsou naprosto odlišné od podmínek na území SÚJ nacházející se v nížinách, nivních oblastech apod. Z těchto odlišných podmínek (klimatické podmínky, přístupnost porostů, kvalita a druhové složení lesních porostů atd.) pak pramení i specifické požadavky zadavatele na poptávané dodávky a služby. Zadavatel se dále domnívá, že závěry krajského soudu týkající se výpočtu kauce u veřejné zakázky rozdělené na části jsou v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách. V této souvislosti poukázal na ust. § 115 odst. 1 a 2 a § 98 odst. 4 citovaného zákona a uvedl, že tato ustanovení je nutno vykládat tak, že je–li jedna veřejná zakázka rozdělena na části, pak se tyto jednotlivé části ve vztahu k postupu zadavatele v zadávacím řízení a právům a povinnostem dodavatelů chovají stejně, jakoby se jednalo o samostatné zakázky. Rovněž je důležité mít na zřeteli účel skládané kauce zamezit neopodstatněným návrhům pod sankcí propadnutí kauce. Zadavatel se také plně ztotožnil se závěrem stěžovatele, že požadavek zadavatele na prokázání subdodavatelského vztahu formou předložení uzavřené smlouvy není v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách. Dotčená ustanovení citovaného zákona nelze vykládat striktně tak, jak to učinil krajský soud. Podstatné je, že zákon o veřejných zakázkách umožňuje zadavateli požadovat po uchazečích, aby uvedli, zda mají v úmyslu zadat plnění části veřejné zakázky subdodavateli a tohoto subdodavatele v nabídce blíže specifikovali. S ohledem na výše uvedené zadavatel navrhl zrušení napadeného rozsudku pro nezákonnost.

Účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že pro posouzení, zda došlo k nedovolenému rozdělení jedné veřejné zakázky na více zakázek, nelze považovat za rozhodné pouze to, jak byl předmět veřejných zakázek formálně specifikován ve výzvách. Jednou veřejnou zakázkou je totiž i souhrn jednotlivých určitých relativně samostatných plnění, týkají-li se plnění spolu úzce souvisejících. Zadavatel v daném případě nerozdělil veřejnou zakázku podle jakýchkoliv relevantních odlišností v jednotlivých územích (kromě administrativního), které by jednotlivá požadovaná plnění objektivně odlišovala (např. věcně), ale rozdělil ji na 98 veřejných zakázek pouze na základě svého vnitřního administrativního rozdělení území. Stěžovatel přitom při svém rozhodování zcela opomenul posuzovat nutnost a důvodnost takového dělení, a to z hlediska funkčního, což je mimo jiné rovněž důvod nezákonnosti jeho rozhodnutí. Historické obhospodařování jednotlivých SÚJ zadavatelem je z hlediska posouzení zákonnosti jeho jednání zcela

bezpředmětné. Stejný nebo obdobný krajinný ráz místa plnění požadované služby je pouze jedním ze způsobů, jakým lze posoudit, že zadaná plnění spolu úzce souvisí a tvoří tak předmět jedné veřejné zakázky. V případě, že podmínky pro posuzování zakázky jako jedné veřejné zakázky nebudou naplněny, zadavatelé nejsou povinni zadat veřejnou zakázku s předmětem plnění v různých částech území republiky jako jedinou veřejnou zakázku. V opačném případě je však zadavatel povinen postupovat v mezích a intencích zákona o veřejných zakázkách, přičemž má vždy (připouští-li to povaha předmětu veřejné zakázky) možnost využít institut rozdělení jedné veřejné zakázky na části podle ust. § 98 a násl. zákona o veřejných zakázkách. Souhlasit nelze ani s tvrzením stěžovatele, že v případě určování místní souvislosti na základě sousedících jednotek by byl zadavatel nucen zadávat jednotky, které spolu sousedí společně, a ty které se nacházejí v jiných částech, by musel zadávat samostatně, což by bylo v rozporu se smyslem samotného zadávání předmětných veřejných zakázek. Smyslem právní úpravy zadávání veřejných zakázek je, mimo jiné, zachování adekvátního konkurenčního prostředí tím, že zadavatel neodůvodněně nerozdělí jednu veřejnou zakázku na několik samostatných veřejných zakázek. Výklad podaný krajským soudem zřetelně koresponduje s účelem právní úpravy a ve svých důsledcích vede k zajištění transparentnosti celého procesu, k náležité ochraně práv dodavatelů a k zajištění hospodárnosti při nakládání s veřejnými prostředky. K požadavku zadavatele na prokazování subdodavatelského vztahu účastník řízení odkázal na svá předešlá podání a pouze pro úplnost uvedl, že v případě, že se nejedná o prokazování kvalifikace prostřednictvím subdodavatele, může zadavatel ve smyslu ust. § 44 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách požadovat na uchazeči pouze specifikaci části veřejné zakázky, kterou má v úmyslu zadat subdodavateli a identifikační údaje subdodavatele. Jakýkoli požadavek na předložení smlouvy se subdodavatelem, pokud uchazeč prostřednictvím tohoto subdodavatele neprokazuje splnění kvalifikace, je v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách. Účastník řízení se, s ohledem na výše uvedené, plně ztotožnil se závěry vyslovenými krajským soudem v napadeném rozsudku a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom shledal vadu uvedenou v odstavci 3, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že účastník řízení v žalobě v souladu s ust. § 34 odst. 2 s. ř. s. [příp. § 71 odst. 1 písm. b) s. ř. s.] označil jako osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jednak výslovně zadavatele a dále uchazeče vybrané zadavatelem na základě předmětných zadávacích řízení. K tomu uvedl, že přehled vítězných uchazečů nemá k dispozici a že si jej má krajský soud vyžádat od zadavatele. Přípisem ze dne 16. 9. 2008, č. j. 62 Ca 37/2008 – 142, krajský soud vyrozuměl zadavatele o probíhajícím řízení, vyzval jej ve smyslu ust. § 34 odst. 2 s. ř. s. ke sdělení, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení a stanovil k tomu lhůtu 10 dnů. Předmětná výzva byla zadavateli doručena prostřednictvím držitele poštovní licence dne 19. 9. 2008 a dne 23. 9. 2008 bylo krajskému soudu doručeno oznámení zadavatele, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Přípisem ze dne 28. 5. 2009, č. j. 62 Ca 37/2008 – 161, krajský soud požádal zadavatele o předložení seznamu vítězných uchazečů v předmětných zadávacích řízeních, který zadavatel po urgenci zaslal dne 26. 6. 2009. Celkem 44 vítězných uchazečů následně krajský soud vyrozuměl o probíhajícím řízení

vyvěšením „Výzvy možným osobám zúčastněným na řízení“ na úřední desce soudu, ve které je vyzval ke sdělení, zda budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení a stanovil k tomu lhůtu 14 dnů. Žádná z takto vyzvaných osob však krajskému soudu neoznámila, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

Podle ust. § 34 odst. 1 s. ř. s. jsou osobami zúčastněnými na řízení osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. Podle odst. 2 citovaného ustanovení je navrhovatel povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy, a předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. Podle odst. 3 citovaného ustanovení má osoba zúčastněná na řízení právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem.

Z ust. § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že pro to, aby se určitý subjekt stal osobou zúčastněnou na řízení, musí být splněny dvě podmínky. První podmínka je materiální a splňuje ji osoba, která byla přímo dotčena ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ta, která může být přímo dotčena jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, není-li účastníkem soudního řízení. Druhá podmínka je formální a splní ji ten, kdo výslovně oznámí, že bude v řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat (k uvedeným podmínkám viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, č. j. 7 As 33/2003 - 80, publikován pod č. 489/2005 Sb. NSS, a ze dne 16. 7. 2009, č. j. 8 Afs 15/2009 – 129, dostupný na www.nssoud.cz). Teprve tímto projevem vůle získá procesní postavení osoby zúčastněné na řízení, která má procesní práva uvedená v odst. 3 citovaného ustanovení.

Podle ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. je-li zřejmé, že doručování osobám zúčastněným na řízení bude neúměrně zdlouhavé, nákladné, administrativně náročné anebo nemožné, zejména pro jejich velký počet nebo proto, že je nelze jednotlivě určit, lze jim na základě opatření předsedy senátu doručit vyvěšením rozhodnutí nebo jiné písemnosti na úřední desce soudu. Soud může též uveřejnit své rozhodnutí nebo jinou písemnost způsobem umožňujícím dálkový přístup anebo na úřední desce obecního úřadu.

Citované ustanovení stanoví předpoklady, za jejichž splnění lze doručovat vyvěšením na úřední desce soudu. Současně obsahuje příkladmý výčet situací, kdy se může o neúměrnou zdlouhavost, nákladnost, administrativní náročnost či nemožnost běžného způsobu doručování jednat.

Jedním z kritérií, při jehož naplnění lze aplikovat ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. je neúměrnost doručování při běžném způsobu, tj. nepoměr mezi náklady doručování v širším smyslu (nejen náklady finančními, ale také časovými, administrativními a náklady v podobě zvýšeného rizika chyb při doručování a s tím spojených procesních důsledků atd.) a zájmem na tom, aby každé osobě zúčastněné na řízení bylo zaručeno, že se do její dispoziční sféry dostanou písemnosti mající význam pro řízení. Důvodem této neúměrnosti může být např. velký počet adresátů. Dalším kritériem je pak nemožnost doručování, např. proto, že adresáty nelze jednotlivě určit.

Zákonodárce v ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. nedefinoval, co lze rozumět pod pojmem „velký počet osob zúčastněných na řízení“. Podle Nejvyššího správního soudu však konkrétní počet ani určit nelze, neboť neúměrnost běžného způsobu doručování pro velký počet adresátů se musí vždy posuzovat ve vztahu k předmětu řízení a dále ve vztahu ke konkrétnímu postavení osob zúčastněných na řízení. V s. ř. s. není stanoveno, na rozdíl od ust. § 144 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), že by se zvláštní pravidla pro řízení s velkým počtem účastníků vztahovala na řízení s určitým přesně stanoveným minimálním počtem účastníků (ve správním řádu je to 30 účastníků). Kritérium stanovené v ust. § 144 odst. 1 správního řádu nelze pro řízení podle s. ř. s. užít ani jako kritéria pomocného, protože hranice, od níž by bylo možno použít doručování vyvěšením na úřední desce soudu, je stanovena přísněji než ve správním řádu. V ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. je obsaženo přísné kritérium materiální. Složitosti v doručování musí mít kvalifikovanou intenzitu, tj. musí jít o „neúměrně“ zdlouhavé, nákladné či administrativně náročné doručování. Zároveň musí být zřejmé, tzn. evidentní, že potíže s doručováním se objeví. Již v době, kdy soud zvažuje, jaký způsob doručování zvolí, tedy musí existovat konkrétní skutkové důvody pro závěr, že potíže s doručováním nastanou. Nelze proto, na rozdíl od úpravy v ust. § 144 odst. 1 správního řádu, obecně určit, co již je a co není velkým počtem osob zúčastněných na řízení ve smyslu ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. Při interpretaci citovaného ustanovení je třeba dále vycházet z jeho účelu, kterým je zejména zabránit nepřiměřenému administrativnímu přetížení soudu či průtahům v řízení při velkém počtu osob zúčastněných na řízení. Toto ustanovení je třeba vždy interpretovat v souladu se smyslem institutu osob zúčastněných na řízení, a je tedy třeba chránit procesní práva těchto osob, mimo jiné jim umožnit fakticky se seznámit s vyrozuměním o probíhajícím řízení. Je přitom nepochybné, že při doručování podle ust. § 42 odst. 1 s. ř. s. jsou faktické možnosti adresáta se s doručovanou písemností seznámit mnohem vyšší než při doručování vyvěšením na úřední desce soudu. Z důvodu ochrany procesních práv osob zúčastněných na řízení je proto třeba využívat postupu podle ust. § 42 odst. 4 s. ř. s. obezřetně a zpravidla jen v těch případech, kdy by snaha doručit každému účastníkovi řízení vedla s velkou pravděpodobností k podstatnému prodloužení jeho délky či dokonce skončení řízení fakticky znemožnila nebo kdy by doručování jednotlivým osobám zúčastněným na řízení bylo sice technicky bezproblémové a v reálném čase proveditelné, avšak neúměrně finančně náročné.

V dané věci byli vítězní uchazeči jednotlivě určeni, neboť jejich seznam předložil zadavatel krajskému soudu. V průběhu řízení nevyšla najevo ani jiná skutečnost, která by nasvědčovala tomu, že těmto osobám nebude možné výzvu podle ust. § 34 odst. 2 s. ř. s. doručit. Kritérium nemožnosti doručení tedy splněno nebylo.

K druhému kritériu možné aplikace ust. § 42 odst. 4 s. ř. s., tj. k neúměrnosti, je nutno uvést, že se v daném případě jednalo o 44 možných osob zúčastněných na řízení, což podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze zásadně považovat za velký počet. Velkým počtem bude zpravidla nutno rozumět minimálně desítky, zpravidla však spíše stovky, osob zúčastněných na řízení. Teprve u takového počtů dosáhne administrativní náročnost, a někdy také finanční nákladnost, doručování jednotlivým osobám zúčastněným na řízení takové intenzity, že může výrazně ovlivnit průběh řízení či jej neúměrně prodražit, a tedy ospravedlnit doručení vyvěšením na úřední desce soudu. Navíc v dané věci neměl krajský soud žádné signály, že by doručování 44 označeným osobám zúčastněným na řízení mohlo narazit na obtíže, např. pro nedostupnost jejich významné části či pro to, že se nacházejí v cizině. Jak již bylo uvedeno výše, byly tyto osoby jednoznačně určeny, neboť je zadavatel na dotaz krajského soudu přesně označil. Z těchto důvodů nebylo možné doručovat podle ust. § 42 odst. 4 s. ř. s., neboť vůbec nebyly splněny zákonné podmínky pro užití tohoto způsobu doručování.

Pokud tedy krajský soud doručoval vyrozumění o probíhajícím řízení vyvěšením na úřední desce soudu ve smyslu ust. § 42 odst. 4 s. ř. s., bylo toto doručení procesně neúčinné. Tento postup byl v rozporu s ust. § 34 odst. 2 s. ř. s., neboť krajský soud označené osoby zúčastněné na řízení řádně nevyzval (s výjimkou zadavatele), aby oznámily, zda budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Řízení před krajským soudem tak bylo zatíženo vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 s. ř. s.]. V důsledku toho byla osobám označeným účastníkem řízení v žalobě jako osoby zúčastněné na řízení (s výjimkou zadavatele) odepřena možnost uplatnit jejich procesní práva v řízení před krajským soudem.

V této souvislosti je nutno poukázat i na nález Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 60/05 (N 123/37 SbNU 555, dostupný též na http://nalus.usoud.cz), v němž byl vysloven právní názor, že „pokud procesní předpis přiznává určité osobě postavení účastníka řízení či osoby zúčastněné na řízení (§§ 33, 34 s. ř. s.), je povinností soudu s touto osobou jednat jako s účastníkem či osobou zúčastněnou až do okamžiku, kdy jí bude právně relevantním způsobem sděleno (např. usnesením § 34 odst. 4 s. ř. s), že jí takové procesní postavení nepřísluší. Jakýkoliv jiný postup soudu, zejména, kdy je účastník či osoba zúčastněná na řízení soudem ignorována, stojí v rozporu s principem fair procesu a právního státu.“

Vzhledem k uvedené vadě řízení Nejvyšší správní soud nepřezkoumal napadený rozsudek meritorně v rozsahu stížních bodů, protože pokud by vyjádřil právní názor, bylo by nepřípustným způsobem zasaženo do procesních práv případných osob zúčastněných na řízení. Vyjádří-li totiž osoby zúčastněné na řízení před krajským soudem své stanovisko k zákonnosti napadeného správního rozhodnutí, je možné, že nabídnou nové argumenty, kterými se bude krajský soud muset zabývat. Ze stejného důvodu se Nejvyšší správní soud nezabýval ani důvody, které uvedl účastník řízení ve vyjádření ke kasační stížnosti a pro které mělo být napadené rozhodnutí stěžovatele podle jeho názoru rovněž zrušeno.

Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. V souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., rozhodl ve věci bez jednání.

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 5. srpna 2010

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu