



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystrické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobce: **ČSAD Jindřichův Hradec s. r. o.**, IČO: 60071109
sídlem U Nádraží 694, 377 14 Jindřichův Hradec
zastoupený advokátem JUDr. Michalem Lorencem
sídlem Žerotínova 1132/34, 130 00 Praha

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 30. 9. 2019, č. j. ÚOHS-R0134/2019/VZ-26464/2019/323/PMo,

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda ÚOHS“), kterým zamítl rozklad podaný žalobcem a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2019, č. j. ÚOHS-V0103/2019/VZ-19016/2019/512/KMo, vydanému ve věci žádosti žalobce o vyplacení úroků z kauce složené

žalobcem na účet žalovaného dne 27. 11. 2014, v návaznosti na pravomocné ukončení správního řízení vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S1029/2014/VZ. Žalovaný uvedené řízení vedl ve věci návrhu žalobce ze dne 27. 11. 2014 na uložení zákazu plnění smlouvy uzavřené dne 20. 10. 2014 mezi zadavatelem (Liberecký kraj) a společností Witbystar a.s. (dříve mj. BusLine a.s.) na realizaci veřejné zakázky s názvem „*Přechodné zabezpečení stanoveného rozsahu dopravní obslužnosti Libereckého kraje – oblast Východ*“ zadávané v jednacím řízení bez uveřejnění zahájeném dne 3. 9. 2014 odesláním „*Výzvy k jednání v jednacím řízení bez uveřejnění*“ ze dne 3. 9. 2014.

2. V souvislosti s předmětným správním řízením, které bylo žalovaným vedeno podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „ZVZ“) složil žalobce dne 27. 11. 2014 na účet žalovaného kauci ve smyslu § 115 odst. 1 ZVZ ve výši 100 000 Kč. Ve správním řízení vydal žalovaný dne 9. 3. 2015 rozhodnutí č. j. ÚOHS-S1029/2014/VZ-6358/2015/512/MHr (ve znění opravného rozhodnutí č. j. ÚOHS-S1029/2014/VZ-6580/2015/512/MHr ze dne 11. 3. 2015), kterým žalovaný návrh žalobce podle ustanovení § 118 odst. 5 písm. a) ZVZ zamítl. Uvedené rozhodnutí předseda ÚOHS rozhodnutím ze dne 21. 8. 2015 č. j. ÚOHS-R95/2015/VZ-23675/2015/322/LKCo zrušil a věc vrátil žalovanému k novému projednání. Následně žalovaný vydal dne 6. 11. 2015 rozhodnutí č. j. ÚOHS-S1029/2014/VZ-38250/2015/512/MHr, kterým návrh navrhovatele podle ustanovení § 118 odst. 5 písm. a) ZVZ zamítl, které bylo potvrzeno rozhodnutím předsedy ÚOHS ze dne 12. 9. 2016, č. j. ÚOHS-R383/2015/VZ-37430/2016/321/EDy/HBa. V této souvislosti, jak vyplývá z dvojice výpisů z účtu žalovaného ze dne 20. 9. 2016 (došlo dne 19. 9. 2016), v souladu s § 115 odst. 2 písm. a) ZVZ k převedení kauce složené žalobcem na účet žalovaného do státního rozpočtu. Citovaná rozhodnutí předsedy ÚOHS i žalovaného byla nicméně následně rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2019, č. j. 29 Af 128/2016-189, zrušena a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Správní řízení bylo pravomocně ukončeno dne 7. 6. 2019, kdy nabylo právní moci usnesení žalovaného ze dne 22. 5. 2019, č. j. ÚOHS-S1029/2014/VZ-12429/2019/512/KMo, kterým žalovaný správní řízení zastavil s odkazem na § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“).
3. Poté, co žalovaný zastavil uvedené správní řízení usnesením, žalobcem uhrazenou kauci v souladu s § 115 odst. 3 ZVZ vrátil žalobci. Za tímto účelem zaslal žalovaný dne 10. 6. 2019 žalobci přípis č. j. ÚOHS-S1029/2014/VZ-16140/2019/512/KMo, v němž jej informoval, že usnesení ze dne 22. 5. 2019, kterým došlo k zastavení správního řízení, nabylo právní moci dne 7. 6. 2019, současně požádal žalobce o zaslání čísla účtu pro vrácení kauce.
4. Dne 13. 6. 2019 obdržel žalovaný od žalobce podání, jehož obsahem je požadované číslo účtu a žádost o vyplacení úroků z kauce složené žalobcem na účet žalovaného dne 27. 11. 2014 v souvislosti se správním řízením, kdy žalobce uvádí, že dle § 115 odst. 3 ZVZ vrátí Úřad navrhovateli kauci spolu s úroky do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí, pokud Úřad rozhodne jiným způsobem, než je uvedeno v § 115 odst. 2 ZVZ. Žalobce dále uvedl, že Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí předsedy ÚOHS i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „soudní řád správní“), a žalobce má tedy za to, že vzhledem ke znění § 254 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), mu přinejmenším za podstatnou část období, kdy byla kauce složena, náleží úrok, který odpovídá ročně výši repo sazby stanovené Českou národní bankou zvýšené o 14 procentních bodů a platné pro první den příslušného kalendářního pololetí.
5. Jak vyplývá z výpisu z účtu žalovaného ze dne 25. 6. 2019, téhož dne žalovaný vrátil na účet žalobce kauci složenou v souvislosti se správním řízením, a to pouze ve výši 100 000 Kč. Po přezkoumání všech rozhodných skutečností totiž žalovaný žádost žadatele o vyplacení úroků z kauce složené žadatelem na účet žalovaného dne 27. 11. 2014 v návaznosti na pravomocné ukončení správního řízení vedeného zamítl.

6. Předseda ÚOHS se v navazujícím rozhodnutí o rozkladu žalobce s argumentací žalovaného ztotožnil. V této souvislosti znovu připomněl, že § 115 odst. 3 ZVZ výši úroku nikterak nspecifikuje, ani neobsahuje odkaz na žádný speciální právní předpis. S ohledem na výše uvedené proto žalovaný správně dovodil, že je mu dáno postupovat ve shodě s rozpočtovými pravidly, která zahrnují podmínky vedení těchto prostředků u České národní banky, jež úroky na těchto účtech již nepřipisuje. Argumentaci žalobce opírající se daňový řád shledal předseda ÚOHS nepřijatelnou, neboť aby dávala smysl, muselo by platit, že kauce a daň jsou totožná plnění, resp. že lze kauci podřadit pod „daň“ v širším slova smyslu, jak ji definuje daňový řád. S tím ovšem předseda ÚOHS nesouhlasí, neboť kauci nelze podřadit pod žádnou z alternativ, které vymezuje definice daně či poplatku § 2 odst. 3 daňového řádu. Jelikož kauci nelze podřadit pod pojem „daň“ ve smyslu daňového řádu, neuplatní se ani § 254 daňového řádu a ani žalobcem odkazované závěry Ústavního soudu. Tyto závěry se totiž výslovně týkají „daňového subjektu“, tedy poplatníka nebo plátce daně (srov. § 20 daňového řádu), jímž ovšem žalobce v přezkoumávaném případě není, když uhradil kauci, která pod pojem „daň“ ani v širším slova smyslu nespadá. Předseda ÚOHS proto uzavřel, že kauce složená na účet žalovaného v souvislosti s podáním návrhu na zahájení správního řízení dle ZVZ nemá nic společného s výběrem či úhradou daní dle daňového řádu, takže jeho analogické použití, tak jak požaduje žalobce, nepřichází v úvahu. Daňový řád ani podpůrně na posuzovaný případ nedopadá.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podané žalobě (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhl krajskému soudu, aby rozhodnutí předsedy ÚOHS zrušil.
3. Žalobce v podané žalobě (za použití obdobné argumentace, kterou předestřel v řízení o jím podaném rozkladu) i nadále zastává přesvědčení, že je zkrácen na svých právech tím, že mu žalovaný odmítl vyplatit (dokonce jakýkoli) úrok z kauce, která mu nebyla žalovaným po pravomocném skončení správního řízení v roce 2016 vrácena z důvodu vydání nezákonných rozhodnutí předsedy ÚOHS i žalovaného a která mu byla vrácena až v roce 2019 po vydání zrušujícího rozsudku krajského soudu. Postup, kdy správní orgán – dle žalobce na základě nezákonných rozhodnutí protiprávně – zadržuje finanční prostředky účastníka řízení, navíc po dobu několika let a následně po zrušení nezákonného rozhodnutí soudem odmítne navrhovateli (žalobci) vyplatit úrok z této kauce, ačkoli dle názoru žalobce má navrhovatel (žalobce) na tento úrok přímo ze zákona (mj. § 115 odst. 3 ZVZ) právo, pokládá žalobce za zkrácení práv navrhovatele (žalobce).
4. Rozhodnutí o rozkladu je dle žalobce nesprávné mj. proto, že bylo postaveno na nesprávném právním názoru předsedy žalovaného a žalovaného, dle kterého kauci údajně nelze podřadit pod „daň“ v širším slova smyslu, jak ji definuje daňový řád, a u kauce údajně platí, že si ji žalovaný spravuje sám a nepostupuje přitom podle daňového řádu – tj. nemá jít o dělenou správu ve smyslu § 161 daňového řádu. V návaznosti na uvedený (dle žalobce mylný) výklad zastávaný předsedou ÚOHS a žalovaným je dle žalobce nesprávně dovozováno, že se na stanovení úroku neaplikuje (ani analogicky) ustanovení § 254 odst. 1 daňového řádu. Žalobce je naopak toho názoru, že rozhodnutím správce daně může být pro účely aplikace daňového řádu i rozhodnutí vydané jiným orgánem veřejné moci než přímo správcem daně (kdy se dle ustanovení § 2 odst. 3 písm. c) daňového řádu se daní pro účely daňového řádu rozumí peněžité plnění v rámci dělené správy), což dle žalobce vyplývá například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2016, č. j. 9 Afs 128/2016-40 (či obdobně z rozsudku, ze dne 6. 10. 2016, č. j. 4 Afs 164/2016-42). Žalobce je oproti názoru předsedy ÚOHS a žalovaného – mj. s ohledem na výše citovanou judikaturu – přesvědčen, že kauce složená žalobcem s podáním návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele k žalovanému má povahu daně pro účely aplikace daňového řádu (jeho ustanovení § 254 odst. 1), a to v souladu s ustanovením § 2 odst. 3 písm. c) ve spojení s § 161 odst. 1 a 2 daňového řádu, a že správní řád na daňový řád odkazuje ustanovením § 106 odst.

3 správního řádu, podle nějž se „pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění uplatní postup pro správu daní“. Žalobce je tak nadále názoru, že má právo na úrok ze složené kauce přinejmenším za období od 14. 10. 2016 (31. den po právní moci nezákonného rozhodnutí předsedy ÚOHS o návrhu, tj. první den, kdy se žalovaný dostal dle žalobce do prodlení s úhradou úroku ze složené kauce, když dle § 115 odst. 3 ZVZ se vrací kauce spolu s úroky navrhovateli do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí) do dne vrácení kauce, tj. do 25. 6. 2019 vypočtený v souladu s § 254 odst. 1 daňového řádu.

5. Podle názoru žalobce je nesprávná i úvaha předsedy ÚOHS a žalovaného, že nelze úrok žalobci vyplatit, jelikož finanční prostředky tvořící kauci měly být žalovaným uloženy na účtu cizích prostředků vedeném u České národní banky, který se dle žalovaného neúčtuje, a že tedy nevznikl ke složené kauci žádný přírůstek, který by bylo možné žalobci společně s kaucí „vracet“, resp. který by mohl být žalobci vyplacen a na nějž by z titulu úročení prostředků mohl vzniknout žalobci nárok. Žalobce tvrdí, že „úroky“ uvedenými v § 115 odst. 3 ZVZ nicméně nejsou úroky účtu, na kterém jsou finanční prostředky (kauce) uloženy, nýbrž úroky představující náhradu za (neoprávněné) držení finančních prostředků, jejichž výše se neurčuje podle toho, zda se žalovaný rozhodne (ne)uložit prostředky na (ne)úročený účet, resp. jejich výše se má dle žalobce v případě nezákonného rozhodnutí žalovaného určit dle ustanovení § 254 odst. 1 daňového řádu, jak je popsáno výše. Žalovaným odkazované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54 dle žalobce nevyplývá, že „úroky“ uvedené v ustanovení § 115 odst. 3 ZVZ mají být tvořeny úročením účtu cizích prostředků, na němž je kauce složena, a judikát tak podle žalobce nelze na řešenou věc aplikovat. Výklad žalovaného a jeho předsedy o „nulovém“ úroku či, jak žalobce chápe, o neexistenci povinnosti kompenzovat nezákonným rozhodnutím postiženému subjektu nemožnost disponovat s finančními prostředky, má žalobce nejen za neudržitelný, ale také za ústavně nekonformní, zasahující do jeho práva vlastnit majetek.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě a replika žalobce

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně zdůrazňuje, že se dostatečně vyjádřil k námitkám, vyjádřeným v rozkladu proti rozhodnutí žalovaného, přičemž žalobní námitky se shodují s námitkami v rozkladu, a proto ve svém vyjádření k nim průběžně odkazuje na příslušné pasáže odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, resp. zásadní argumenty zde uvedené rekapituluje. Žalovaný tak setrvává na stanovisku, že kauce složená na účet Úřadu v souvislosti s podáním návrhu na zahájení správního řízení dle ZVZ není daní v širším slova smyslu, jak ji definuje § 2 odst. 3 daňového řádu. Z toho důvodu nelze na její výběr, správu, ale i úroky, aplikovat daňový řád. V daném případě se tedy neuplatní ani žalobcem odkazovaný § 254 daňového řádu. Odkaz na daňový řád, který je uveden v § 106 odst. 3 správního řádu se též neuplatní, neboť v případě úhrady kauce nejde o exekuci finančního plnění. Kauce se skládá na účet Úřadu nejpozději s podáním návrhu (srov. § 115 odst. 1 ZVZ). Pokud není složena, dochází k zastavení správního řízení (srov. § 117a písm. c) ZVZ). Aby mohlo peněžité plnění podléhat exekuci, musí zde existovat prostor pro jeho dodatečné splnění, v případě kauce zde však tento prostor není – její nesložení je neodstranitelnou vadou návrhu ve smyslu § 114 a násl. ZVZ. Pokud jde o žalobcem uvedený náleží Ústavního soudu II. ÚS 819/18 ze dne 22. 2. 2019, žalovaný je toho názoru, že v šetřeném případě žalobcem složenou kaucí nelze považovat za „zadržování nadměrných odpočtů“ ve smyslu tohoto náleží Ústavního soudu, a tedy ani za „zásah do majetkových práv daňového subjektu“, a to zejména z toho důvodu, že žalovaný nevystupoval jako daňový správce ve smyslu žalobcem odkazovaného náleží Ústavního soudu. Žalovaný dodává, že o tom, že smyslem úroku zmíněného v § 115 odst. 3 ZVZ není kompenzace neoprávněného zadržování finančních prostředků, svědčí také fakt, že nová právní úprava již s vrácením úroků vůbec nepočítá, nýbrž se kauce vrací v její původní výši (viz § 255 odst. 6 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů).

7. V replice k vyjádření žalovaného žalobce setrvává na své žalobní argumentaci a znovu zdůrazňuje, že kauce dle ZVZ představuje peněžité plnění, které se v zákonem předvídaných případech, závislých na rozhodnutích žalovaného, stává příjmem státního rozpočtu a stát s takovým příjmem může disponovat a brát z něj užítky. Ve chvíli, kdy se kauce stává příjmem státního rozpočtu, je „*exekučována*“ / *vybrána*; do té doby je pouze *složena* na účtu žalovaného. Závěr, že v případě kauce nejde o určitou „*exekuci*“ finančního plnění, tak podle žalobce není správný a nemůže obstát; podle žalobce se v případě nezákonného „*propadnutí*“ kauce dle ZVZ uplatní ustanovení § 106 odst. 3 správního řádu a jeho odkaz na daňový řád. Podle ustanovení § 2 odst. 3 daňového řádu platí, že daní se pro jeho účely rozumí také peněžité plnění, pokud zákon stanoví, že se při jeho správě postupuje podle tohoto zákona, a peněžité plnění v rámci dělené správy. V tomto případě správní řád, podle něž žalovaný postupuje, výslovně stanoví, že se uplatní postup pro správu daní – tj. uplatní se úprava daňového řádu. A tedy je dle žalobce na místě také aplikace ustanovení § 254 daňového řádu. Žalobce má za splněné i obě podmínky pro vznik nároku na úrok z neoprávněného jednání „*správce daně*“ dle § 254 daňového řádu, když je tu dána (i.) existence rozhodnutí o stanovení „*daně*“, které bylo zrušeno pro nezákonnost, a to konkrétně rozhodnutí ÚOHS i žalovaného zrušená rozsudkem krajského soudu pro nezákonnost, a (ii.) skutečnost, že na základě těchto rozhodnutí nebo v souvislosti s nimi žalobce uhradil peněžitou částku.

IV. Právní posouzení věci soudem

8. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadené rozhodnutí předsedy ÚOHS, jakož i předcházející rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházející jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
9. Podstatu nyní projednávané věci představuje nesouhlasná polemika žalobce se závěry předsedy ÚOHS i žalovaného, na jejichž základě zamítli žádost žalobce o vyplacení úroků z kauce složené žalobcem na účet žalovaného dne 27. 11. 2014 v souvislosti se správním řízením vedeným pod sp. zn. ÚOHS-S1029/2014/VZ, kdy žalobce tento svůj nárok opírá o § 115 odst. 3 ZVZ, přičemž dovozuje, že kauce složená žalobcem s podáním návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele k žalovanému má povahu daně pro účely aplikace daňového řádu (viz § 254 odst. 1), a to v souladu s § 2 odst. 3 písm. c) ve spojení s § 161 odst. 1 a 2 daňového řádu, a že správní řád na daňový řád odkazuje § 106 odst. 3 správního řádu, podle něž se „*pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění uplatní postup pro správu daní*“.
10. Podle § 115 odst. 3 ZVZ (ve znění účinném do 5. 3. 2015, následně pak odst. 4; nová právní úprava v § 255 odst. 6 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, již s vrácením úroků vůbec nepočítá, nýbrž se kauce vrací v její původní výši – pozn. krajského soudu) platí, že „*pokud Úřad rozhodne jiným způsobem, než je uvedeno v odstavci 2, vrátí kauci spolu s úroky navrhovatelí do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Kauce se vrací rovněž v případě, kdy Úřad společně se zamítnutím návrhu podle § 118 odst. 5 písm. a) rozhodne o tom, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1.*“ Účelem kauce je zabránit neodůvodněným návrhům na přezkoumání úkonů zadavatele, a omezit tak administrativní zatížení ÚOHS pouze na závažné případy porušení zákona. Kauce je tedy pojistným mechanismem proti podávání účelových či šikanózních návrhů; v případě, že je návrh ze strany ÚOHS shledán věcně neoprávněným, stane se kauce příjmem státního rozpočtu.
11. Jak již bylo rekapitulováno výše, žalovaný i předseda ÚOHS jsou toho názoru, že § 115 odst. 3 ZVZ sice konstatuje, že se kauce vrací i s úroky, výši úroku nikterak nespecifikuje, ani neobsahuje odkaz na žádný speciální právní předpis. Jak vyplývá z komentářové literatury k § 115 odst. 3 ZVZ, „*Vzniká-li osobě, která podala návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele a která složila kauci, nárok na její vrácení, má nárok i na úroky, které byly po dobu, po kterou byla peněžitá částka odpovídající výši kauce deponována na účtu Úřadu, k této peněžité částce připsány. Jde o úrok za dobu, po níž*

byla peněžítá částka deponována, připsaná bankou, u níž je veden účet, tj. Českou národní bankou.“ (srov. Raus, D., Neruda, R. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. Praha: Linde, 2007, s. 762). Obdobně srov. Jurčík, R. *Zákon o veřejných zakázkách. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 679): *„Kauce se vrací i s úroky. Vzhledem k tomu, že účet vede ÚOHS Česká národní banka, nebude výše úročení velká (spíš žádná).“* Krajský soud se v tomto ohledu ztotožňuje s názorem předsedy ÚOHS, že úrokem se rozumí případný úrok, který k částce představující kauci na účtu České národní banky skutečně přiroste. Podmínkou pro vyplacení úroků je tedy jejich samotná existence, což ovšem v daném případě splněno nebylo.

12. Dle ustanovení § 45 odst. 6 věty první zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), zřizují organizační složky státu účty fondů tvořených podle tohoto zákona, účet cizích prostředků, účet sdružených prostředků, a účty, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis nebo z povahy příjmů a výdajů dané právním předpisem vyplývá, že nejsou součástí příjmů nebo výdajů státního rozpočtu. Žalovaný je organizační složkou státu a řídí se při hospodaření s finančními prostředky mj. rozpočtovými pravidly. V případě kaucí skládaných navrhovatelí v souvislosti s vedením správních řízení ve věci přezkoumávání úkonů zadavatelů učiněných při zadávání veřejných zakázek podle § 115 odst. 1 ZVZ jsou tyto finanční prostředky uloženy na tzv. účtu cizích prostředků dle § 45 odst. 6 rozpočtových pravidel, který je veden u České národní banky. Jak dle krajského soudu zcela případně zdůraznil předseda ÚOHS i žalovaný, pro daný případ je podstatný faktický stav, že v roce 2014, v němž bylo předmětné správní řízení zahájeno, a žalobcem byla složena kauce, k úročení této kauce na účtu u České národní banky již nedocházelo (Česká národní banka již ode dne 1. 1. 2013 neúročí vklady na účtu cizích prostředků).
13. Na skutečnost, že úročení finančních prostředků na účtech dle § 45 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech již není dle rozpočtových pravidel dána, poukazuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54, na který doplňkově odkázal i žalovaný odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž je zmíněna časová hranice úročení těchto prostředků do 31. 12. 2012 na účtu u České národní banky, kdy od 1. 1. 2013 toto úročení přestalo. Proto také Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku nepočítá s automatickým vrácením takových prostředků i s úroky, ale pouze tehdy, pokud úroky budou skutečně připsány: *„Za této situace žalovaný budoucí účastníky výběrového řízení jen utvrdil v tom, že jim budou případně úroky z peněžité záruky vráceny (tedy ne nutně vždy, ale jen pokud úroky reálně přirostou).“* Krajský soud se v tomto ohledu neztotožňuje s názorem žalobce, že tento rozsudek není na nynější případ aplikovatelný. Krajský soud proto považuje za správný názor žalovaného, že vzhledem k tomu, že nevznikly žádné úroky, které by mohl žalovaný vrátit žalobci ve smyslu § 115 odst. 3 ZVZ, a tudíž z faktických důvodů nelze vyhovět žádosti o vyplacení úroků z kauce.
14. Stěžejní žalobní námitka žalobce spočívá v argumentaci, že smyslem úroku zmíněného v § 115 odst. 3 ZVZ je kompenzace neoprávněného zadržetí finančních prostředků, přičemž žalovaný i předseda ÚOHS pochybili, pokud na stanovení úroku neaplikovali (ani analogicky) ustanovení § 254 odst. 1 daňového řádu (ve znění účinném do 30. 6. 2017), z něhož plyne, že *„dojde-li ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu správce daně, náleží daňovému subjektu úrok z částky, která byla daňovým subjektem uhrazena na základě tohoto rozhodnutí nebo v souvislosti s tímto rozhodnutím, který odpovídá ročně vyšší repo sazbě stanovené Českou národní bankou, zvýšené o 14 procentních bodů, platné pro první den příslušného kalendářního pololetí, a to ode dne následujícího po dni splatnosti nesprávně stanovené daně, nebo došlo-li k úhradě nesprávně stanovené daně později, ode dne její úbrady.“* Žalobce je totiž toho názoru, že rozhodnutím správce daně může být pro účely aplikace daňového řádu i rozhodnutí vydané jiným orgánem veřejné moci než přímo správcem daně, neboť dle ustanovení § 2 odst. 3 písm. c) daňového řádu se daní pro účely daňového řádu rozumí peněžité plnění v rámci dělené správy.

Klíčovou spornou otázkou tak mezi účastníky řízení zůstává, zda lze kauci složenou žalobcem s podáním návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele k žalovanému ve smyslu § 115 ZVZ má povahu daně pro účely aplikace daňového řádu, neboť od způsobu odpovědi na ní se odvíjí i navazující argumentace. Zatímco tedy žalovaný, resp. předseda ÚOHS zastávají názor, že na daný případ nelze aplikovat (ani analogicky) daňový řád, žalobce je opačného názoru, tj. že kauce má povahu daně pro účely aplikace daňového řádu (jeho ustanovení § 254 odst. 1), a to v souladu s ustanovením § 2 odst. 3 písm. c) ve spojení s § 161 odst. 1 a 2 daňového řádu, a že správní řád na daňový řád odkazuje ustanovením § 106 odst. 3 správního řádu, podle nějž se „*pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění uplatní postup pro správu daní*“. Žalobce je tak nadále názoru, že má právo na úrok ze složené kauce přinejmenším za období od 14. 10. 2016.

15. Krajský soud se nicméně s touto žalobní argumentací žalobce neztotožňuje a přiklání se k závěru žalovaného, resp. předsedy ÚOHS, které se s touto námitkou (v podstatě totožně předestřené v rozkladu žalobce) dostatečným a přesvědčivým způsobem vypořádali. Podle § 2 odst. 3 daňového řádu „*se daní se pro účely tohoto zákona rozumí ... c) peněžité plnění v rámci dělené správy*“, tedy coby peněžitého plnění, které se vybírá dle daňového řádu (tj. zvláštní zákon se na daňový řád odkazuje) nebo peněžitého plnění, které je spravováno v rámci dělené správy. Krajský soud je ovšem toho názoru, že v případě stanovení a výběru kauce dle ZVZ se nejedná o tzv. dělenou správu, když ostatně ZVZ ani správní řád na daňový řád při výběru kauce neodkazují a u kauce platí, že si ji žalovaný spravuje sám a nepostupuje přitom podle daňového řádu. Podstatu tzv. dělené správy vymazuje i Důvodová zpráva k daňovému řádu, kde je rozlišena tzv. dělená správa procesní a dělená správa věcná (kompetenční). „*Při dělené správě procesní jde o situaci, kdy při ukládání povinností ke peněžitému plnění se postupuje podle „nedaňového“ zákona a při správě jeho placení se postupuje podle daňového řádu, nicméně obojí je v kompetenci jednoho a téhož správního orgánu (mandát k tomuto přechodu je nutno dovozovat z jiného právního předpisu, nikoli z daňového řádu)*“. Na kauci ovšem nelze vztáhnout § 2 odst. 3 písm. c) daňového řádu, jelikož § 115 ZVZ samostatně upravoval jak způsob vybírání kauce včetně její výše, tak i propadnutí kauce včetně způsobu jejího vrácení.
16. Odkazy žalobce na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2016, č. j. 9 Afs 128/2016-40 (či obdobně z rozsudku, ze dne 6. 10. 2016, č. j. 4 Afs 164/2016-42), nepovažuje krajský soud za relevantní pro nyní projednávanou věc. Nejvyšší správní soud se v nich sice zabýval podstatou pojmu dělené správy, a to v souvislosti s vymezením pojmu „*rozhodnutí o stanovení daně*“ ve smyslu § 254 odst. 1 daňového řádu, nicméně Nejvyšší správní soud zde konstatoval, že „*rozhodnutím o stanovení daně sám daňový řád rozumí také rozhodnutí, kterým je uloženo (stanoveno) některé z peněžitých plnění spadajících pod legislativní zkratku „daň“ použitou v § 2 odst. 3 daňového řádu ... Jelikož se daní dle § 2 odst. 3 písm. c) daňového řádu pro účely tohoto zákona rozumí i peněžité plnění v rámci dělené správy, je třeba pojem rozhodnutí o stanovení daně použitý v § 254 odst. 1 daňového řádu vykládat i jako rozhodnutí o stanovení peněžitého plnění v rámci dělené správy. Takovýmto rozhodnutím tedy může být i rozhodnutí vydané jiným orgánem veřejné moci než správcem daně*“. Zjednodušeně řečeno, podmínkou pro aplikaci § 254 odst. 1 daňového řádu je existence rozhodnutí o stanovení daně (peněžitého plnění) bez ohledu na skutečnost, zda jej vydal správce daně či jiný orgán veřejné moci, vydané ovšem v rámci dělené správy.
17. Jeden z takových příkladů (dokonce ve vztahu k žalovanému) Krajský soud v Brně vymezil v rozsudku ze dne 27. 9. 2016, č. j. 30 Af 65/2014-202, kde konstatoval, že „*nepochybně takovým rozhodnutím může být i rozhodnutí vydané jiným orgánem veřejné moci než správcem daně (zde ÚOHS), kterým v daném případě byla žalobci uložena pokuta za správní delikt spočívající v porušení předpisů na ochranu hospodářské soutěže*“. Krajský soud se zde s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu vyjádřil i k samotným podmínkám pro aplikaci ustanovení § 254 odst. 1 daňového řádu, spočívající v tom, že „*došlo ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí, na základě kterého byly ubrazeny prostředky do veřejného rozpočtu, přičemž se tak stalo v důsledku pochybení správce daně*“. Již dřívější právní úprava obsažená v § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků vázala úrok na „*zavinění*“

správce daně, přičemž toto zavinění judikatura Nejvyššího správního soudu (srovnej rozsudky ze dne 31. 1. 2007, č. j. 7 Afs 140/2005 - 55, či ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 Afs 53/2009-63) vyložila tak, že se jedná o pochybení správce daně. „Zaviněným přeplatkem judikatura jednoznačně rozumí přeplatek na platební povinnosti vzniklý (ubrazený ve prospěch veřejného rozpočtu) v důsledku natolik nesprávného rozhodnutí (postupu) správních orgánů, pro který bylo toto rozhodnutí „přezkumnou autoritou“ zrušeno. (...) Úrok z přeplatku je v podstatě vyjádřením ceny finančních prostředků v čase, která je daná úrokovou mírou. Jedná se o ekonomickou náhradu plynoucí z prostředků, která by jinak přirůstala k mase finančních prostředků jejich vlastníku.“ (srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 1 Afs 38/2010-100, ze dne 12. 8. 2010, č. j. 1 Afs 52/2010 - 180, či ze dne 26. 10. 2010, č. j. 8 Afs 13/2010-134).

18. Ve smyslu výše uvedeného se pak skutečně jedná, slovy žalobce, o úroky představující náhradu za neoprávněné držení finančních prostředků v podobě zaviněného přeplatku vzniklého z nezákonného rozhodnutí ve smyslu § 254 odst. 1 daňového řádu. Za takový zaviněný přeplatek ovšem nelze považovat kauci složenou na účet Úřadu v souvislosti s podáním návrhu na zahájení správního řízení dle ZVZ ve smyslu § 115 ZVZ, jejíž smysl a účel je zcela odlišný, jak bylo uvedeno výše, přičemž její stanovení a výběr nadto ze strany žalovaného nadto nepředstavuje výkon tzv. dělené správy, a proto kauci nelze podřadit pod pojem daň ve smyslu § 2 odst. 3 písm. c) daňového řádu. Z toho důvodu nelze na její výběr, správu, ale i úroky, aplikovat daňový řád, v daném případě se tedy neuplatní ani žalobcem odkazovaný § 254 daňového řádu, stejně jako odkaz na daňový řád, který je uveden v § 106 odst. 3 správního řádu se též neuplatní, neboť v případě úhrady kauce nejde o exekuci finančního plnění. Pokud není složena, dochází k zastavení správního řízení [§ 117a písm. c) ZVZ]. Aby mohlo peněžité plnění podléhat exekuci, musí zde existovat prostor pro jeho dodatečné splnění, v případě kauce zde však tento prostor není – její nesložení je neodstranitelnou vadou návrhu ve smyslu § 114 a násl. ZVZ.
19. Krajský soud uvedený výklad považuje za ústavně konformní a tedy nijak nepřiměřeně zasahující do ústavně zaručeného práva žalobce vlastnit majetek, jak dovozuje žalobce (s oporou v judikatuře Ústavního soudu) v žalobě. V daném případě žalobce se totiž nejednalo o „povinnost strpět dlouhodobé zadržování nadměrných odpočtů s přímými dopady na majetkové poměry daňového subjektu“, jak dovozuje Ústavní soud v citovaném nálezu ze dne 22. 2. 2019, sp. zn. II. ÚS 819/18, ani o jiný zaviněný přeplatek či úhradu prostředků do veřejného rozpočtu, přičemž se tak stalo v důsledku pochybení správce daně. Žalobcem složená kauce mu nadto byla bezprostředně po zastavení správního řízení vrácena zpět.

V. Závěr a náklady řízení

20. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
21. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který

za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. září 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu