



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D. a JUDr. Venduly Sochorové, ve věci

žalobce: **ČSAD Slaný s. r. o.**
sídlem Lacinova 1366/10, Slaný
zastoupená advokátem JUDr. Michalem Lorencem
sídlem Žerotínova 1132/34, Praha 3

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kapitána Jaroše 1926/7, Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 30. 9. 2019, č. j. ÚOHS-R0133/2019/VZ-26466/2019/323/PMo,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce napadá v záhlaví uvedené rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), kterým zamítl rozklad podaný žalobcem a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 7. 2019, č. j. ÚOHS-V0102/2019/VP-19013/2019/512/KMo (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), vydané ve věci žádosti žalobce o vyplacení úroků z kauce složené žalobcem na účet žalovaného dne 19. 11. 2014, v návaznosti na pravomocné ukončení správního řízení vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S1019/2014/VZ. Žalovaný uvedené řízení vedl ve věci návrhu žalobce ze dne 19. 11. 2014 na uložení zákazu plnění smlouvy uzavřené dne 6. 10. 2014 mezi zadavatelem (Liberecký kraj) a společností ČSAD Česká Lípa, a.s. na realizaci veřejné zakázky s názvem „Přechodné zabezpečení stanoveného rozsahu dopravní obslužnosti Libereckého kraje – oblast Západ“ 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 19. 11. 2014 na účet žalovaného kauci ve smyslu § 115 odst. 1 ZVZ ve výši 100 000 Kč. Ve správním řízení vydal žalovaný dne 6. 11. 2015 rozhodnutí č. j. ÚOHS-S1019/2014/VZ-38252/2015/512/MHr, kterým návrh žalobce podle ustanovení § 118 odst. 5 písm. a) ZVZ zamítl. Uvedené rozhodnutí předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 12. 9. 2016 č. j. ÚOHS-R384/2015/VZ-37418/2016/321/Edy/HBa potvrdil. 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. Citované rozhodnutí předsedy ÚOHS bylo nicméně následně rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 13. 3. 2019, č. j. 30 Af 108/2016 - 246, zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Správní řízení bylo pravomocně ukončeno dne 4. 6. 2019, kdy nabylo právní moci rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 3. 6. 2019, č. j. ÚOHS-R1384/2015/VZ-15244/2019/323/PMo, kterým zrušil předchozí zamítavé rozhodnutí žalovaného a správní řízení zastavil s odkazem na § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř.“).
3. Poté, co bylo uvedené správní řízení zastaveno, vrátil žalovaný žalobcem uhrazenou kauci v souladu s § 115 odst. 3 ZVZ žalobci. Za tímto účelem zaslal žalovaný dne 12. 6. 2019 žalobci přípis č. j. ÚOHS-S1019/2014/VZ-16476/2019/512/KMo, v němž jej informoval, že rozhodnutí ze dne 3. 6. 2019, kterým došlo k zastavení správního řízení, nabylo právní moci dne 4. 6. 2019, současně požádal žalobce o zaslání čísla účtu pro vrácení kauce.
4. Dne 13. 6. 2019 obdržel žalovaný od žalobce podání, jehož obsahem bylo požadované číslo účtu a žádost o vyplacení úroků z kauce složené žalobcem na účet žalovaného dne 19. 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 pro nezákonnost podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“), 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“ nebo „d. ř.“), mu přinejmenším za podstatnou část období, kdy byla kauce složena, náleží úrok, který odpovídá ročně vyšší 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 ve výši 100 000 Kč složenou v souvislosti se správním řízením. Po přezkoumání všech rozhodných skutečností totiž žalovaný žádost žadatele o vyplacení úroků z kauce složené žadatelem na účet žalovaného dne 19. 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 vyšší úroku nikterak nespécifikuje, 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 nepřipadnou, 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 d. ř. Jelikož kauci nelze podřadit pod pojem „daň“ ve smyslu d. ř., neuplatní se ani § 254 d. ř. a ani žalobcem odkazované závěry Ústavního soudu. Tyto závěry se totiž výslovně týkají „daňového subjektu“, tedy poplatníka nebo plátce daně (srov. § 20 d. ř.), jímž ovšem žalobce v přezkoumávaném případě není, kdy 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. Žaloba

7. 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 odmítnul vyplatit (dokonce jakýkoli) úrok z kauce, která mu nebyla žalovaným po pravomocném skončení správního řízení v roce 2016 vrácena z důvodu vydání nezákonného rozhodnutí předsedy ÚOHS a dle jeho názoru též i nezákonného rozhodnutí 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 navrhovatel (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 svých práv.
8. Žalobce poukázal na důvody zrušení rozhodnutí v předchozím řízení. Kdyby bylo rozhodnuto zákonně, museli by návrhu žalobce na zákaz plnění smlouvy vyhovět a tedy mu i vrátit kauci. Rozhodnutí o rozkladu v nynější věci 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 d. ř. 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 d. ř. 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) d. ř. daní pro účely daňového řádu rozumí peněžité plnění v rámci dělené správy), což vyplývá například z rozsudků 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 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 d. ř., a že správní řád na daňový řád odkazuje ustanovením § 106 odst. 3 s. ř., podle něž se „pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění uplatní postup pro správu daní“. Daní se totiž rozumí i peněžité plnění v rámci dělené správy. Žalobce je 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 navrhovatelé 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 d. ř.
9. 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 neúročí, 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 něj 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 d. ř., jak je popsáno výše. Z žalovaným odkazovaného 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.

10. S ohledem na uvedené žalobce závěrem navrhl, aby soud zrušil jak rozhodnutí předsedy o rozkladu, tak i prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně zdůrazňuje, že žalobní námitky se shodují s námitkami rozkladovými, které byly již dostatečně vypořádány v napadeném rozhodnutí, a proto na ně v plné míře odkazuje, resp. ve svém vyjádření průběžně odkazuje na příslušné pasáže odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a zásadní argumenty zde uvedené rekapituluje. Žalovaný 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 d. ř. Z toho důvodu nelze na její výběr, správu, ale ani úroky, aplikovat daňový řád. V daném případě se tedy neuplatní ani žalobcem poukazovaný § 254 d. ř. Odkaz na daňový řád, který je uveden v § 106 odst. 3 s. ř. 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 kauci 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 vracením 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 – dále jen „ZZVZ“).

IV. Replika žalobkyně

12. 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, a to ve chvíli, kdy se kauce stává příjmem státního rozpočtu, je „*exekuvována*“/ *vybrána*; do té doby je pouze *složena* na účtu žalovaného. Závěr, že v případě kauce nejde o určitou „*exekuci*“ finančního plnění, tak není správný a nemůže obstát; podle žalobce se v případě nezákonného „*propadnutí*“ kauce dle ZVZ uplatní ustanovení § 106 odst. 3 s. ř. a jeho odkaz na daňový řád. Podle ustanovení § 2 odst. 3 d. ř. mimo jiné 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 nějž 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 d. ř.. Žalobce má za splnění i obě podmínky pro vznik nároku na úrok z neoprávněného jednání „správce daně“ dle § 254 d. ř., když je tu dána (i.) existence rozhodnutí o stanovení „daně“, které bylo zrušeno pro nezákonnost, a to konkrétně rozhodnutí předsedy ÚOHS zrušené rozsudkem krajského soudu pro nezákonnost, a (ii.) skutečnost, že na základě těchto rozhodnutí nebo v souvislosti s ním žalobce uhradil peněžitou částku. V dané věci je tak nutné kompenzovat jeho nemožnost disponovat s finančními prostředky, a sice složenou kaucí, u níž mu v důsledku neoprávněného postupu žalovaného bylo odepřeno její vrácení.

V. Posouzení věci soudem

13. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou. O žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.
14. Podle ust. § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti (ex offio), a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
15. 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 19. 11. 2014 v souvislosti se správním řízením vedeným pod sp. zn. ÚOHS-S1019/2014/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 d. ř., a že správní řád na daňový řád odkazuje § 106 odst. 3 s. ř., podle nějž se „*pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění uplatní postup pro správu daní*“.
16. Podstatné skutečnosti zjištěné ze správního spisu, jakož i průběh správního řízení soud shrnul již v kapitole vymezení věci, z nichž nyní ve svých úvahách vychází a na které tímto odkazuje.
17. Podle § 115 odst. 3 ZVZ (ve znění účinném do 5. 3. 2015, následně pak odst. 4) platí, že „*pokud Úřad rozhodne jiným způsobem, než je uvedeno v odstavci 2, vrátí kauci spolu s úroky navrhovateli 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.*“ (Nová právní úprava v § 255 odst. 6 ZZVZ již s vrácením úroků vůbec nepočítá, nýbrž se kauce vrací v její původní výši – pozn. krajského soudu). 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 jakýmsi pojistným mechanismem proti podávání účelových či šikanózních návrhů. Neboť v případě, že je návrh ze strany ÚOHS shledán věcně neoprávněným, stane se kaucí příjmem státního rozpočtu.
18. 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 však nikterak nespécifikuje, ani neobsahuje odkaz na žádný speciální právní předpis. Z komentářové literatury k § 115 odst. 3 ZVZ, vyplývá, že „*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 peněžitá částka deponována, připsaný 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*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 1011): „*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.

19. 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 navrhovateli 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 zákona o rozpočtových pravidlech, 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 kdy byla žalobcem složena kauce, k úročení této kauce na účtu u České národní banky již nedocházelo. K neúročení vkladů na účtu cizích prostředků u České národní banky totiž nedochází již ode dne 1. 1. 2013. K tomu srovnej znění § 45 odst. 5 a 7 zákona o rozpočtových pravidlech účinné do 31. 12. 2012.
20. 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 v 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 případné 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. Ačkoliv tato změna v úročení a aktuální znění příslušných rozpočtových pravidel byla reflektována až v § 255 odst. 6 ZZVZ účinného od 1. 10. 2016, nikoliv již v ZVZ, z výše uvedeného vyplývá, že to samo o sobě neznamená, že by do té doby byl ÚOHS povinen vyplácet úroky, když žádné nevznikly. Šlo spíše o pozdní reakci zákonodárce nikoliv záměr, když nepřistoupil již v ZVZ k odpovídající úpravě. Krajský soud s ohledem na výše uvedené 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, nelze proto z faktických důvodů vyhovět žádosti o vyplacení úroků z kauce.
21. 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 d. ř. (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 ubražena na základě tohoto rozhodnutí nebo v souvislosti s tímto rozhodnutím, který odpovídá ročně vyšší repo sazby 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 úhrady.*“ 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) d. ř. se daní pro účely daňového řádu rozumí i peněžité plnění v rámci dělené správy. Klíčovou spornou otázkou tak mezi účastníky řízení zůstává, zda kauce složená žalobcem s podáním návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele k žalovanému ve smyslu § 115 ZVZ má povahu daně pro účely aplikace d. ř., 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 d. ř., a že správní řád na daňový řád odkazuje ustanovením § 106 odst. 3 s. ř., 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.

22. 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 předestřenou v rozkladu žalobce) dostatečným a přesvědčivým způsobem vypořádali. Podle § 2 odst. 3 d. ř. „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, kdy 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 vymezuje 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 k 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) d. ř., jelikož § 115 ZVZ samostatně upravoval jak způsob vybírání kauce včetně její výše, tak i propadnutí kauce včetně způsobu jejího vrácení. S ohledem na to nemůže být v případě kauce dle ZVZ o dělené správě dle d. ř. uvažováno. K tomu soud poznamenává, že předseda žalovaného se v odůvodnění napadeného rozhodnutí zabýval definicí daně i dle dalších ustanovení § 2 odst. 3 d. ř., přičemž řádně rozebral, z jakého důvodu kauce nespadá ani pod tyto další definice daně v širším slova smyslu.
23. Odkazy žalobce na závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2016, č. j. 9 Afs 128/2016 - 40 či obdobně 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 d. ř., 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 d. ř. 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.
24. Jeden z takových příkladů 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 d. ř., 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 vážala 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 masě 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).

25. 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 d. ř. Za takový zaviněný přeplatek ovšem nelze považovat kauci složenou na účet žalovaného 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 ze strany žalovaného nadto nepředstavuje výkon tzv. dělené správy. Proto kauci nelze podřadit pod pojem daň ve smyslu § 2 odst. 3 písm. c) d. ř. Z toho důvodu nelze na její výběr, správu, ale i úroky, aplikovat daňový řád. V daném případě se tedy neuplatní ani žalobcem odkazovaný § 254 d. ř., stejně jako odkaz na daňový řád, který je uveden v § 106 odst. 3 s. ř., 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 dán není – její nesložení je neodstranitelnou vadou návrhu ve smyslu § 114 a násl. ZVZ.
26. Krajský soud uvedený výklad považuje za ústavně konformní a tedy nijak nepřiměřeně zasahující do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek, jak dovozuje žalobce (s oporou v judikatuře Ústavního soudu) v žalobě. V daném případě 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. Oproti tomu povaha kauce je zcela jiného charakteru, rovněž i účel, který sleduje (k tomu viz bod 17 tohoto odůvodnění). Nutno dodat, že žalobcem složená kauce mu nadto byla bezprostředně po zastavení správního řízení vrácena zpět.

VI. Závěr a náklady řízení

27. Krajský soud na základě výše uvedených skutečností a úvah neshledal důvodným žádný z žalobních bodů, a postupem podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl.
28. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud 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 proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu je soud 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 15. listopadu 2021

Mgr. Milan Procházka, v. r.
předseda senátu