



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **ČSAD Ústí nad Orlicí, a.s.**
sídlem Třebovská 330, Ústí nad Orlicí
zastoupen JUDr. Michalem Lorencem, advokátem
sídlem Žerotínova 1132/34, Praha

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

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 28.8.2019, č.j. ÚOHS-R0124/2019/VZ-23838/2019/321/EDo,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Shrnutí podstaty věci

1. Prvostupňovým rozhodnutím žalovaného ze dne 24.6.2019, č.j. ÚOHS/V0094/2019/VZ-17687/2019/533/BŠp, byla zamítnuta žádost žalobce ze dne 13.6.2019, kterou se žalobce

domáhal vyplacení úroků z kauce ve výši 100 000 Kč, kterou složil na účet žalovaného dne 19.11.2014. Žalovaný vrátil žalobci kauci ve výši 100 000 Kč dne 21.9.2018 bez úroku. Žalobce podal rozklad, který předseda žalovaného rozhodnutím ze dne 28.8.2019, č.j. ÚOHS-R0124/2019/VZ-23838/2019/321/EDo, zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutí předsedy žalovaného pak žalobce napadl žalobou, kterou se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí.

II. Shrnutí procesního postoje žalobce

2. Žalobce spatřuje pochybení žalovaného v tom, že mu žalovaný odmítl vyplatit úrok z kauce, která mu měla být vrácena již v roce 2016 po pravomocném skončení správního řízení o jeho návrhu ze dne 19.11.2014. Podle žalobce povinnost vyplatit kauci navýšenou o úrok vyplývá z § 115 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. V rozsudku č.j. 62 Af 125/2016-209 ze dne 31.5.2018 zdejší soud výslovně uvedl, že v tamní věci nebyly splněny podmínky pro použití jednacímho řízení bez uveřejnění, což žalobce tvrdil právě v návrhu ze dne 19.11.2014. Jestliže by žalovaný o návrhu žalobce rozhodl v souladu se zákonem, musel by návrhu žalobce vyhovět, a žalovaného by tak nepochybně stíhala povinnost složenou kauci vrátit.
3. Žalobce namítá, že kauci lze podřadit pod pojem „daň“ v širším slova smyslu podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, a mělo tak dojít k aplikaci § 254 odst. 1 daňového řádu. Žalobce tak má nárok na úroky z neoprávněně zadržované kauce, a to od 14.10.2016, tedy od 31. dne po právní moci rozhodnutí předsedy žalovaného o návrhu žalobce ze dne 19.11.2014. Podle žalobce může být pro účely aplikace daňového řádu rozhodnutím správce daně i rozhodnutí vydané jiným orgánem veřejné moci (tu žalovaným). Vzhledem k tomu, že kauce má podle žalobce povahu daně, jak je podle jeho názoru zřejmé z § 2 odst. 3 písm. c) ve spojení s § 161 odst. 1 a 2 daňového řádu a z § 106 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, vznikla platební povinnost v režimu dělené správy a osoba (tu žalobce) povinná k placení peněžitého plnění (tu kauce) měla stejná práva a povinnosti jako daňový subjekt při placení daní. Zdejší soud rozsudkem č.j. 62 Af 125/2016-209 ze dne 31.5.2018 rozhodnutí předsedy žalovaného o návrhu žalobce zrušil z důvodu nezákonnosti, protože je rozhodnutí předsedy žalovaného v tamní věci rozhodnutím, na základě kterého byly uhrazeny prostředky do veřejného rozpočtu v důsledku pochybení správce daně ve smyslu § 254 odst. 1 daňového řádu.
4. To, zda kauce byla žalovaným uložena na neúročeném účtu České národní banky, není podle žalobce podstatné, neboť žalobcem požadovaný úrok představuje náhradu za neoprávněné držení finančních prostředků; žalobci má být kompenzována nemožnost disponovat s finančními prostředky. Pro takto stanovené úroky je nerozhodné, zda úročená částka byla deponována na úročeném účtu či nikoliv, podle žalobce může být nejvýše sporu o to, v jaké výši mu úrok náleží. Postup žalovaného a jeho předsedy popřel ústavně garantované právo žalobce vlastnit majetek.
5. V replice pak žalobce uvedl, že za zákonem předvídané omezení vlastnického práva nelze považovat vydání nezákonného správního rozhodnutí. Ze subsidiárně použitelného § 106 odst. 3 správního řádu jednoznačně plyne, že žalovaný při správě kauce musí postupovat podle daňového řádu. Stala-li se kauce příjmem státního rozpočtu, došlo tím podle žalobce de facto k její exekuci. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 28/2018-29 ze dne 31.5.2018 je třeba aplikovat § 254 odst. 1 daňového řádu i v případech, kdy se prostředky nachází již u „správce daně“.
6. Žalobce tedy navrhuje napadené i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí zrušit. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

III. Shrnutí procesního postoje žalovaného

7. Žalovaný odkazuje na napadené rozhodnutí, které nadále považuje za správné, a jeho nosné argumenty shrnuje. Ustanovení § 254 daňového řádu se podle jeho názoru neuplatní, odkaz

žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Afs 164/2016-42 ze dne 6.10.2016 není přílehlavý. Žalovaný tedy navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout; na tomto procesním postoji také setrval po celou dobu řízení před zdejší soudem.

IV. Posouzení věci

8. Žaloba byla podána osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“) a včas (§ 72 odst. 1 s.ř.s.). Žaloba je přípustná (§ 65, § 68, § 70 s.ř.s.). Napadené rozhodnutí bylo přezkoumáváno v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Zdejší soud rozhodoval bez jednání za splnění podmínek podle § 51 odst. 1 s.ř.s.
9. Klíčovou právní otázkou v nyní posuzované věci je, zda žalovaný pochybil, jestliže kauci ve výši 100 000 Kč, kterou vrátil žalobci podle § 115 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění zákona č. 55/2012 Sb. (čl. II. zákona č. 40/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů), dále jen „ZVZ“, nenavýšil o úroky podle § 254 daňového řádu. Spor je o povahu úroků přirůstajících k navrácené kauci podle § 115 odst. 3 ZVZ.
10. Zdejší soud již ve věci rozhodoval rozsudkem č.j. 62 Af 81/2019-110 ze dne 25.11.2021, kterým napadené i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Ke kasační stížnosti žalovaného však Nejvyšší správní soud rozsudkem č.j. 4 As 442/2021-30 ze dne 14.7.2022 rozsudek zdejšího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Zdejší soud tedy ve věci rozhodoval znovu, vázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 4 s.ř.s.).
11. Podle § 115 odst. 2 ZVZ je kauce příjmem státního rozpočtu, jestliže žalovaný a) pravomocným rozhodnutím návrh zamítne podle § 118 odst. 5 písm. a) ZVZ, nebo b) pravomocným rozhodnutím rozhodne o zastavení řízení, pokud vzal navrhovatel návrh zpět poté, co bylo v témže správním řízení nepravomocně rozhodnuto o zamítnutí návrhu podle § 118 odst. 5 písm. a) ZVZ. Podle § 115 odst. 3 ZVZ pokud žalovaný rozhodne jiným způsobem, než je uvedeno v § 115 odst. 2 ZVZ, vrátí kauci spolu s úroky navrhovateli do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí. Kauce se vrací rovněž v případě, kdy žalovaný společně se zamítnutím návrhu podle § 118 odst. 5 písm. a) ZVZ rozhodne o tom, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 ZVZ.
12. Žalobce se žádostí ze dne 13.6.2019 domáhal vyplacení úroků z kauce složené na účet žalovaného dne 19.11.2014. Kauce na účet žalovaného byla složena v souvislosti s návrhem žalobce ze dne 19.11.2014 na uložení zakazu plnění smlouvy uzavřené dne 6.10.2014 mezi Libereckým krajem a ČSAD Liberec, a.s. na realizaci veřejné zakázky „Přechodné zabezpečení stanoveného rozsahu dopravní obslužnosti Libereckého kraje – oblast Sever“. O návrhu žalobce ze dne 19.11.2014 rozhodl žalovaný dne 6.11.2015 rozhodnutím č.j. ÚOHS-S1018/2014/VZ-38253/2015/511/JNv, tak, že jej podle § 118 odst. 5 písm. a) ZVZ zamítl, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření. Toto rozhodnutí potvrdil předseda žalovaného rozhodnutí ze dne 12.9.2016, č.j. ÚOHS-R385/2015/VZ-37427/2016/321/Edy/HBa. Kauce se tak podle § 115 odst. 2 písm. a) ZVZ stala příjmem státního rozpočtu z důvodu pravomocného zamítnutí návrhu. Následně bylo rozhodnutí předsedy žalovaného i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí zrušeno rozsudkem zdejšího soudu č.j. 62 Af 125/2016-209 ze dne 31.5.2018 a žalovaný v návaznosti na tento rozsudek podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu řízení zahájené na návrh žalobce ze dne 19.11.2014 zastavil usnesením ze dne 27.8.2018, č.j. ÚOHS-S1018/2014/VZ-24594/2018/533/BKu, které nabylo právní moci dne 13.9.2018. Dne 21.9.2018 vrátil žalovaný kauci ve výši 100 000 Kč žalobci.
13. Z prvostupňového rozhodnutí žalovaného vyplývá, že kauce byla uložena na účtu cizích prostředků podle § 45 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně

některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“), vedeném Českou národní bankou, který od účinnosti příslušné novely rozpočtových pravidel, tj. od 1.1.2013, nebyl úročen. Žalobci ke složené kauci žádný úrok nepřiřstl. Podle žalovaného nebylo možné postupovat podle § 254 odst. 1 daňového řádu, neboť předmětem řízení nebylo stanovení daně, nýbrž přezkoumání úkonů zadavatele v zadávacím řízení. Také předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí vycházel z toho, že úroky by mohly být žalobci vráceny pouze tehdy, jestliže by uložená kauce byla úročena, a dále odkázal – obdobně jako žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí – na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 98/2016-54 ze dne 19.4.2017. Dále předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí uvedl, že kauci nelze podřadit pod pojem „daň“, a to ani v širším slova smyslu; žalovaný kauci spravuje sám, nepostupuje podle daňového řádu a nejde tak o dělenou správu podle § 161 daňového řádu.

14. Zatímco podle žalobce výraz „úroky“ podle § 115 odst. 3 ZVZ odpovídá úrokům z neoprávněného jednání správce daně ve smyslu § 254 daňového řádu, podle žalovaného z § 115 odst. 3 ZVZ vyplývá „pouze“ povinnost vrátit kauci navýšenou o úroky tehdy, byla-li kauce po dobu jejího uložení úročena.
15. V původním rozsudku č.j. 62 Af 81/2019-110 ze dne 25.11.2021 zdejší soud vyšel z toho, že kauce je souhrnem peněžních prostředků, které je povinen navrhovatel složit na účet žalovaného s podáním návrhu na zahájení řízení (§ 115 odst. 1 ZVZ). Tyto peněžní prostředky se v závislosti na výsledku správního řízení ve věci samé buď stávají příjmem státního rozpočtu (§ 115 odst. 2 ZVZ) anebo se vrací tomu, kdo je složil (§ 115 odst. 3 ZVZ). Do doby, než je rozhodnuto některým ze způsobů předvídaných v § 115 odst. 2 a 3 ZVZ, jde o prostředky navrhovatele (nikoli žalovaného a nikoli státního rozpočtu), jež jsou žalovaným deponovány coby peněžní prostředky státní pokladny na účtu cizích prostředků (§ 3 písm. h/ bod 6., § 45 odst. 6 rozpočtových pravidel). Zdejší soud souhlasil se žalovaným potud, že podle § 115 odst. 3 ZVZ měl žalobce nárok pouze na ty úroky, kterými byla jím složená kauce skutečně úročena, a nebylo-li tomu tak, nárok na úroky mu nepřísluší. Právním předpisem, který upravuje režim kauce, jsou rozpočtová pravidla, konkrétně § 45 odst. 6 rozpočtových pravidel, na který odkazoval také předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí, upravující účty „cizích prostředků“. Zatímco do 31.12.2012 rozpočtová pravidla předvíдалa úročení účtů cizích prostředků (§ 45 odst. 7), počínaje dnem 1.1.2013 rozpočtová pravidla úročení účtů cizích prostředků nepředpokládala. Jestliže účet cizích prostředků nebyl úročen, pak vskutku při postupu podle § 115 odst. 3 ZVZ měla být kauce vrácena bez úroků. Toto pravidlo ohledně (ne)úročení kauce se však podle původního rozsudku zdejšího soudu nepoužije na případy, kdy se kauce již stala příjmem státního rozpočtu (tj. „propadla“) v důsledku rozhodnutí žalovaného, jež bylo poté soudem zrušeno. Rozhodnutím žalovaného ze dne 6.11.2015, č.j. ÚOHS-S1018/2014/VZ-38253/2015/511/JNv, společně s rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 12.9.2016, č.j. ÚOHS-R385/2015/VZ-37427/2016/321/Edy/HBa, došlo k pravomocnému zamítnutí žalobcovu návrhu podle § 118 odst. 5 písm. a) ZVZ, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření. Tím se kauce stala podle § 115 odst. 2 písm. a) ZVZ příjmem státního rozpočtu. Žalobce tak (po dobu několika let) s částkou 100 000 Kč nemohl nakládat podle své úvahy, ač takovou možnost s ohledem na závěry rozsudku zdejšího soudu č.j. 62 Af 125/2016-209 ze dne 31.5.2018 měl mít. V soudní praxi obstál závěr, podle kterého sankčnímu úroku dle § 254 odst. 1 daňového řádu podléhají platební povinnosti uložené v režimu dělené správy – kupříkladu chybně uložené a vybrané pokuty (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Afs 164/2016-42 ze dne 6.10.2016 nebo č.j. 9 Afs 128/2016-40 ze dne 15.9.2016). Není pochyb o tom, že smyslem § 254 odst. 1 daňového řádu je kompenzace nedůvodně vzniklé ekonomické ztráty peněžních prostředků, které by jinak přirůstaly k finančním prostředkům vlastníka. Podle § 2 odst. 3 písm. c) daňového řádu se daní rozumí peněžité plnění v rámci dělené správy. Podle § 161 odst. 1 daňového řádu k dělené správě dochází, je-li rozhodnutím orgánu veřejné moci, který není správcem daně, vydaným při výkonu veřejné moci uložena platební povinnost k peněžitému

plnění určenému do veřejného rozpočtu a postupuje-li se při jeho placení podle tohoto zákona nebo podle jeho jednotlivých ustanovení. To platí i tehdy, pokud vznikla platební povinnost k peněžitému plnění určenému do veřejného rozpočtu přímo ze zákona bez vydání rozhodnutí. Podle původního rozsudku zdejšího soudu vznikla v nyní posuzované věci platební povinnost k peněžitému plnění určenému do veřejného rozpočtu přímo ze zákona (kauce „propadla“) a stalo se tak bezprostředně v důsledku rozhodnutí žalovaného o věci samé k žalobcovu návrhu; právě na takové rozhodnutí (na jeho právní moc) bylo „propadnutí“ kauce vázáno. Jestliže se kauce stala příjmem státního rozpočtu dnem, kdy rozhodnutí žalovaného a jeho předsedy (ze dne 6.11.2015, č.j. ÚOHS-S1018/2014/VZ38253/2015/511/JNv, a ze dne 12.9.2016, č.j. ÚOHS-R385/2015/VZ-37427/2016/321/Edy/HBa) nabyla právní moci, byly od tohoto dne podle původního rozsudku zdejšího soudu naplněny znaky dělené správy dle § 161 odst. 1 daňového řádu a kauce se stala daní ve smyslu § 2 odst. 3 písm. c) daňového řádu, protože byly splněny podmínky pro aplikaci § 254 odst. 1 daňového řádu. Žalovaný tak podle původního rozsudku zdejšího soudu pochybil, nevyhověl-li žádosti žalobce o vyplacení úroku z dříve složené kauce, jež v důsledku jeho (nezákonného) rozhodnutí „propadla“.

16. Nejvyšší správní soud však byl jiného názoru. Podle rozsudku č.j. 4 As 442/2021-30 ze dne 14.7.2022, jímž je zdejší soud přímo procesně vázán, je nezbytnou podmínkou pro aplikaci § 254 odst. 1 daňového řádu zrušení, změna nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně z důvodů nezákonnosti nebo nesprávného úředního postupu správce daně, k čemuž dochází v důsledku jeho pochybení majícího za následek vznik jím zaviněného přeplatku na dani. Pokud by se tedy za použití § 2 odst. 3 písm. c) a § 161 odst. 1 daňového řádu měla za rozhodnutí o stanovení daně ve smyslu § 254 odst. 1 téhož zákona považovat i platební povinnost spočívající ve složení kauce při podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele podle § 115 zákona o veřejných zakázkách, pak by žalobci mohl náležet úrok z neoprávněného jednání jen za situace, kdyby vybrání a následné zadržování kauce žalovaným představovalo nezákonnost nebo nesprávný úřední postup. O takový případ však nemohlo jít, neboť šlo o platební povinnost žalobce zakotvenou v § 115 odst. 1 ZVZ, která nevznikla rozhodnutím žalovaného. Podle odstavce druhého písmena a) téhož ustanovení se sice kauce stala příjmem státního rozpočtu až právní mocí rozhodnutí o zamítnutí návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele, nicméně tato skutečnost nepředstavovala uložení platební povinnosti žalobci rozhodnutím žalovaného, nýbrž šlo o důsledek jeho neúspěchu v předmětném správním řízení. Pokud bylo takové zamítavé rozhodnutí zrušeno ve správním soudnictví a následně došlo k pravomocnému zastavení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, musel podle § 115 odst. 4 věty první ZVZ žalovaný kauci s případnými úroky vrátit žalobci, avšak již nebyl povinen mu vyplatit i sankční úroky za použití § 254 odst. 1 daňového řádu, neboť žalobce nebyl na základě zákona oprávněn s kaucí disponovat po celý průběh správního řízení a ta mu mohla být vrácena až po jeho zastavení. V souvislosti s vybráním a zadržením kauce se tedy žalovaný nemohl dopustit žádného takového pochybení, které by mělo za následek vznik zaviněného přeplatku na platební povinnosti žalobce. Navíc povaha kauce složené při zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele se podle kasačního soudu zásadním způsobem lišila od daně nebo pokuty, k níž ji zdejší soud ve svém původním rozsudku přirovnal; smyslem kauce podle § 115 odst. 1 ZVZ totiž bylo omezení šikanózních a zjevně neúčelných podání, přičemž povinnost k jejímu zaplacení byla vázána na zahájení správního řízení, které bylo v dispozici žalobce. Při vrácení kauce tak nemohl žalobci náležet sankční úrok zakotvený v § 254 odst. 1 daňového řádu. Nadto podle kasačního soudu nejde o dělenou správu.
17. Klíčová (a jediná) právní otázka byla tedy Nejvyšším správním soudem vyřešena odlišně od jejího původního řešení ze strany zdejšího soudu, což při vázanosti právním názorem Nejvyššího správního soudu nutně vedlo zdejší soud k zamítnutí žaloby jako nedůvodné podle § 78 odst. 7 s.ř.s.

V. Náklady řízení

18. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a § 110 odst. 3 s.ř.s. Žalobce byl nakonec v řízení neúspěšný, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Úspěšný byl žalovaný, tomu však podle obsahu spisu v řízení před zdejším soudem ani před Nejvyšším správním soudem nevznikly žádné náklady přesahující náklady jeho běžné úřední činnosti, a proto bylo rozhodnuto, že se mu náhrada nákladů řízení (ani před zdejším soudem, ani před Nejvyšším správním soudem) nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 2. září 2022

David Raus v.r.
předseda senátu