



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera, v právní věci žalobce: **LUKOIL Czech Republic s. r. o.**, se sídlem Kutvirtova 339/5, Praha 5, zastoupeného Mgr. Luděkem Vránou, advokátem v Praze, Lazarská 8, , proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2008, čj. R023/2007/01-07318/2008/310-Rá, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2009, čj. 62 Ca 49/2008 - 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 4. 2008, čj. R023/2007/01-07318/2008-310-Rá, změnil rozhodnutí ze dne 13. 12. 2006, čj. S 72A/01-22010/06-SOHS II, tak, že přiznal žalobci podle § 64 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), částku 13 886 Kč, která představuje úrok za pozdní vrácení přeplatku na dani (pokutě) za období od 8. 12. 2006 do 18. 12. 2006.

Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně. Uvedl, že je právním nástupcem společnosti ConocoPhillips Czech Republic s. r. o., které žalovaný uložil rozhodnutím ze dne 31. 5. 2004, čj. R 23-28/2008, pokutu ve výši 22 000 000 Kč za porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Rozhodnutí o uložení pokuty zrušil Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 29. 9. 2006, čj. 31 Ca 84/2004 - 236. Žalovaný pak vrátil žalobci částku zaplacenou na pokutě, ovšem na úrocích mu přiznal pouze částku za období od 8. 12. 2006 do 18. 12. 2006, o které se zpozdil s vrácením přeplatku na pokutě oproti 15 denní lhůtě uvedené v daňovém řádu počítané od právní moci rozsudku krajského soudu ze dne 29. 9. 2006. Podle žalobce mu přísluší úroky za období od zaplacení pokuty do jejího vrácení, neboť rozhodnutí žalovaného o pokutě bylo zrušeno pro nezákonnost.

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 25. 9. 2009 rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uzavřel, že rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2004 bylo zrušeno pravomocným rozhodnutím soudu a žalovaný byl povinen v souladu s § 64 odst. 6 větou první a čtvrtou daňového řádu vrátit žalobci jistinu zaplacené pokuty, která nabyla charakteru přeplatku platební povinnosti ve smyslu § 1 odst. 4 daňového řádu, a to spolu s úroky. Počátek běhu lhůty pro nárok žalobce na přiznání sankčního úroku byl dán nikoliv šestnáctým dnem po právní moci zrušujícího rozhodnutí soudu, ale šestnáctým dnem ode dne následujícího po původní lhůtě splatnosti pokuty. Rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2004 soud zrušil pro nezákonnost od počátku, důsledky zrušujícího rozsudku působí *ex tunc*, a proto je třeba na rozhodnutí žalovaného nahlížet, jako by vydáno nebylo. Ke zrušení rozhodnutí došlo jednoznačně zaviněním žalovaného, neboť nedostatky byly shledány ve výrokové části I. rozhodnutí ze dne 31. 5. 2004 a rovněž byl shledán nesprávný procesní postup v případě procesního nástupnictví po účastnících, kteří v průběhu správního řízení zanikli. O „zavinění“ žalovaného tak nebylo dle mínění krajského soudu pochyb, neboť jeho pravomoc uložit pokutu narušiteli hospodářské soutěže nedílně souvisí s jeho odpovědností za výsledek vlastní rozhodovací činnosti.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností dne 13. 10. 2009 z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost doplnil dne 3. 12. 2009 a dne 22. 7. 2010. Namítl, že aplikace daňového řádu na jeho činnost je problematická. Tomu svědčí i skutečnost, že § 22 odst. 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže byl zrušen s účinností od 1. 9. 2009. I přesto stěžovatel úrok z přeplatku vrátil postupem podle § 64 odst. 6 daňového řádu. Krajský soud nesprávně stanovil den, od kterého stěžovateli vznikla povinnost vrátit zaplacenou pokutu včetně úroku z prodlení. Zaplacená pokuta se stala přeplatkem až dnem nabytí právní moci zrušujícího rozsudku krajského soudu. Následující den začala běžet patnáctidenní lhůta pro vrácení přeplatku na pokutě. Krajský soud pochybil, pokud lhůtu počítal již ode dne odepsání pokuty z účtu žalobce, protože v té době se ještě nejednalo o daňový přeplatek.

Namítl, že úroky podle § 64 odst. 6 daňového řádu jsou výrazně vyšší než částka, kterou žalobce mohl získat z běžně úročeného účtu. Takto určená povinnost by ovlivňovala chování jak účastníka řízení, který by se snažil uměle prodlužovat dobu řízení

před soudem s cílem získat co největší částku na úrocích, tak stěžovatele, který by s ohledem na tuto povinnost ukládal nižší pokuty, aby nemusel vracet příliš vysokou částku na úrocích. Tím by byla potlačena preventivní i represivní funkce sankce. Úroky měly být podle stěžovatele vypočítány tak, aby odpovídaly ušlým úrokům.

Stěžovatel nesouhlasil s tím, že přeplatek vznikl jeho zaviněním. O zavinění je možno uvažovat pouze tehdy, pokud správní orgán zruší nebo změní správní rozhodnutí ve prospěch dlužníka z věcných důvodů. V posuzovaném případě krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele z důvodu procesního pochybení. Žalobce by se měl, podle stěžovatele, domáhat náhrady škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Stěžovatel na podporu svého názoru předložil stanovisko Ministerstva financí, podle kterého je zrušení rozhodnutí stěžovatele považováno za jeho pochybení. Stěžovatel ovšem nemá postavení správce daně, nýbrž správního orgánu, a není tudíž povinen postupovat podle § 64 odst. 6 daňového řádu. Namítl, že není orgánem kompetentním k vracení přeplatku na pokutě. Dne 1. 9. 2009 se stal účinným zákon č. 155/2009 Sb., který zrušil § 22 odst. 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a došlo k přesunu kompetence vracet vybrané pokuty ze stěžovatele na celní orgány. Pokud by tedy stěžovatel postupoval podle názoru krajského soudu a vydal rozhodnutí o pokutě, jednalo by se o rozhodnutí nicotné.

Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Dříve než Nejvyšší správní soud přistoupí k posouzení důvodnosti kasační stížnosti, shrnuje procesní situaci v posuzované věci. Rozhodnutím ze dne 29. 3. 2004, čj. S 72/01-1810/04-ORP, byla právnímu předchůdci žalobce (vedle dalších) uložena pokuta za jednání ve vzájemné shodě. Stěžovatel rozhodnutím ze dne 31. 5. 2004, čj. R 23-28/2004, změnil výrokovou část v bodě I. tak, že pro možnou neurčitost časového vymezení deliktního jednání upřesnil ukončení protisoutěžního jednání, a v bodě II. výroku potvrdil rozhodnutí o uložení pokuty. Krajský soud v Brně zrušil rozsudkem ze dne 29. 9. 2006, čj. 31 Ca 84/2004 - 236, rozhodnutí stěžovatele a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozsudek krajského soudu ze dne 29. 9. 2006 však následně zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 12. 2009, čj. 8 Afs 56/2007 - 479. Poté rozhodoval krajský soud znovu a rozsudkem ze dne 16. 9. 2010, sp. zn. 62 Af 18/2010, rozhodnutí stěžovatele znovu zrušil.

Rozhodnutím ze dne 13. 12. 2006 byl přeplatek na pokutě vrácen právnímu předchůdci žalobce. Žádost právního předchůdce žalobce o zaplacení úroku z přeplatku na pokutě byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 24. 1. 2007. Stěžovatel pak k rozkladu

právního předchůdce žalobce přiznal rozhodnutím ze dne 21. 4. 2008, čj. R023/2007/01-07318/2008/310-Rá, společnosti LUKOIL Czech Republic s. r. o. (IČ 45799920) částku 13 886 Kč, představující úrok z přeplatku na dani za období od 8. 12. 2006 do 18. 12. 2006, tj. od 16. dne od právní moci zrušujícího rozsudku do dne odepsání pokuty z účtu stěžovatele. Rozsudkem ze dne 25. 9. 2009, který byl napaden touto kasační stížností, Krajský soud v Brně zrušil rozhodnutí stěžovatele ze dne 21. 4. 2008.

Nejvyšší správní soud proto rozhoduje o kasační stížnosti za situace, kdy bylo krajským soudem zrušeno rozhodnutí stěžovatele ze dne 31. 5. 2004 ve věci uložení pokuty. Pokutu, uhrazenou právním předchůdcem žalobce, lze proto považovat za přeplatek a lze posoudit, zda obстоjí závěr krajského soudu, pro který bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele, týkající se výše úroků z uhrazené pokuty.

Stěžovatel namítl, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Vytkanou vadu však blíže neupřesnil. Námitka se objevuje pouze v souvislosti s uvedením kasačního důvodu, ze kterého je rozsudek krajského soudu napadán, dále ji však stěžovatel ani v doplnění kasační stížnosti nerozvádí. Lze proto obecně uvést, že za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat rozhodnutí, které postrádá základní zákonné náležitosti, z něhož nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno a jak bylo rozhodnuto. Dále je nepřezkoumatelné rozhodnutí, které zkoumá správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jehož výrok je v rozporu s odůvodněním, které neobsahuje vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jehož důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud neshledal, že by rozsudek krajského soudu trpěl touto vadou.

V posuzované věci je sporné, od kterého okamžiku je stěžovatel povinen uhradit žalobci úroky z přeplatku. Je velmi podstatné, že obdobnou otázkou se Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudcích ze dne 21. 7. 2010, čj. 1 Afs 38/2010 - 100, a ze dne 12. 8. 2010, čj. 1 Afs 52/2010 - 180 (rozsudky jsou uveřejněny na www.nssoud.cz). Správními názory, které v nich byly vysloveny, Nejvyšší správní soud souhlasí, vychází z nich, neshledal důvod, proč by se od nich měl v této věci odchýlit a odkazuje na odůvodnění uvedených rozsudků.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„bylo-li sankční rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zrušeno pravomocným rozhodnutím soudu, pokuta uhrazená na jeho základě se stala od počátku daňovým přeplatkem, který musí Úřad pokutovanému soutěžiteli postupem podle § 22 odst. 6 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (ve znění zákona č. 340/2004 Sb.), a § 64 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, vrátit spolu s případným úrokem. Zaviněným přeplatkem je přeplatek na platební povinnosti vzniklý (uhrazený ve prospěch veřejného rozpočtu) v důsledku natolik nesprávného rozhodnutí (postupu) správních orgánů, pro který bylo toto rozhodnutí „přezkumnou autoritou“ zrušeno. Úrok z přeplatku je vyjádřením ceny finančních prostředků v čase, která je daná úrokovou mírou. Jedná se o ekonomickou náhradu, plynoucí z peněžních prostředků, která by jinak přirůstala k masě finančních prostředků jejich vlastníku. Počátek*

běhu lhůty pro nárok na přiznání sankčního úroku ze zaplacené pokuty je dán nikoli 16. dnem po právní moci zrušujícího rozhodnutí soudu, ale 16. dnem ode dne následujícího po původní lhůtě splatnosti pokuty, eventuálně ode dne následujícího po dni úhrady pokuty, v jejímž důsledku došlo ke vzniku přeplatku“. Je zřejmé, že Nejvyšší správní soud zaujal v uvedené věci názor, který je v souladu s důvody, o které opřel své rozhodnutí krajský soud v této věci.

Stěžovatel namítl, že je aplikace daňového řádu na jeho činnost jakožto soutěžního orgánu problematická. Tato námitka je nedůvodná. Stěžovateli byla § 22 odst. 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže (ve znění účinném do 31. 8. 2009) svěřena pravomoc vybírat a vymáhat jím uložené pokuty. Při výběru a vymáhání pokut dle citovaného ustanovení postupoval podle zvláštního předpisu, jímž je daňový řád. Nejvyšší správní soud ve shora uvedené věci sp. zn. 1 Afs 38/2010 konstatoval, že „vedle peněžitých plnění do veřejných rozpočtů jako jsou daně, cla, správní, soudní a místní poplatky atd. (tedy peněžité plnění „daňového charakteru“), u nichž je dán komplexní procesní režim podle zákona o správě daní a poplatků, se vyskytuje i řada peněžitých plnění směřujících rovněž do veřejných rozpočtů ukládaných podle jiných než daňových zákonů, tj. ukládaných zejména v obecném režimu správního řádu. Jedná se o celou širokou škálu zejména sankčních plateb; takovým nedaňovým zákonem, podle něhož je příslušný správní orgán zmocněn k uložení sankce, peněžitého plnění plynoucího do státního rozpočtu, je i zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném v roce 2008). Je-li Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže uložena pokuta za porušení povinností v tomto zákoně uložených, pak § 22 odst. 6 tohoto zákona (ve znění účinném v rozhodné době) ukládal tomu, kdo pokutu uložil, povinnost při **vybírání a vymáhání** pokut postupovat podle zvláštního právního předpisu a jednoznačně odkazoval na zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Je nutno ještě zdůraznit, že pokuta, uložená stěžovatelem není daní (ve smyslu legislativní zkratky pojmu „daň“), upravené v § 1 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků, ale jinou platební povinností, při jejímž vybírání či vymáhání se uplatní tyčasti zákona o správě daní a poplatků, které na správu této platební povinnosti dopadají. Vybírání, jakož i vymáhání daně (zde platební povinnosti), je zahrnuto v části šesté zákona o správě daní a poplatků a je nazváno souhrnně „placením daní“. Zmíněná část zákona o správě daní a poplatků se tedy uplatní přesto, že (formálně vzato) zákon pracuje s pojmy „daň“, „daňový nedoplatek“, „daňový přeplatek“ apod., a to právě proto, že § 1 odst. 4 je speciálním ustanovením vůči § 1 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků; jeho příslušné části se proto aplikují i na jiné „platební povinnosti“. Ve věci tak není sporu o tom, podle jakého právního předpisu měl stěžovatel postupovat při vracení přeplatku (uhrazení pokuty) žalobci. Žalobce se domáhal vrácení vzniklého přeplatku včetně úroku podle § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků a stěžovatel také při jeho vracení podle tohoto ustanovení postupoval a výslovně jeho užití v žalobou napadeném rozhodnutí uvedl“.

Byť tedy lze stěžovateli přisvědčit v otázce specifického charakteru jeho činnosti, přesto tato argumentace nesvědčí nepoužití daňového řádu. Skutečnost, že s účinností od 1. 9. 2009 byl § 22 odst. 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže zrušen zákonem č. 155/2009 Sb., je pro věc nerozhodná. Krajským soudem zrušené rozhodnutí stěžovatele bylo vydáno před nabytím účinnosti dané novely. Soud při přezkumu rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Přesun kompetence k výběru a vymáhání pokut ze stěžovatele na

příslušný orgán celní správy [§ 5 odst. 4 písm. m) ve spojení s § 2 písm. d) zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky] nemá proto vliv na důvodnost podané kasační stížnosti. Ani stěžovatel netvrdil, že by neměl v době rozhodování k rozhodnutí pravomoc.

Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou posoudil též námitku stěžovatele, že v případě, kdy je nucen hradit i úrok z nezákonně uložené pokuty, je *de facto* nucen volit mírnější způsob trestání, aby se eventuálně do budoucna nevystavoval této povinnosti. Na posouzení stěžejní právní otázky, zda žalobci náleží úrok z uhrazené pokuty, v jaké výši a od kterého okamžiku, nemůže mít vliv to, jak případně ovlivní právní názor soudu další rozhodovací praxi stěžovatele. Lze jen v obecné rovině vyjádřit znepokojení vždy, pokud by vedle zákonných kritérií a okolností daného případu snad měly být brány v potaz i další okolnosti, které právní předpis v souvislosti s úvahou o výši sankce nestanoví.

Stěžovatel namítl, že přeplatek na pokutě nevznikl jeho zaviněním. Námitka je nedůvodná. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 1. 2007, čj. 7 Afs 140/2005 - 55, č. 1184/2007 Sb. NSS, uvedl, že termín zavinění správce daně je nutno vyložit jako „pochybení“ či „zapříčinění“ správce daně, a nikoli jako zavinění v civilistickém či trestněprávním pojetí. Pochybení, které má za důsledek zrušení rozhodnutí o stanovení platební povinnosti (ať již daně nebo pokuty, jako je tomu v tomto případě) buď odvolacím orgánem (nemá-li podání odvolání odkladný účinek), anebo soudem, jak tomu bylo v tomto případě, nutně vyvolává účinky vzniku zaviněného přeplatku. Podmínkou ovšem je, že platební povinnost byla uhrazena. Ve shora citovaném rozsudku ze dne 21. 7. 2010, čj. 1 Afs 38/2010 - 100, Nejvyšší správní soud též konstatoval, že *„[z]aviněným přeplatkem judikatura jednoznačně rozumí přeplatek na platební povinnosti vzniklý (uhrazený ve prospěch veřejného rozpočtu) v důsledku natolik nesprávného rozhodnutí (postupu) správních orgánů, pro který bylo toto rozhodnutí ‚přezkumnou autoritou‘ zrušeno“*. Pro posouzení zavinění stěžovatele je nerozhodné, z jakých důvodů, zda věcných nebo procesních, ke zrušení rozhodnutí o uložení pokuty došlo. Pravomoc stěžovatele uložit pokutu je nedílně spojena s jeho odpovědností za výsledek vlastní rozhodovací činnosti. Nezákonným rozhodnutím došlo k omezení žalobce disponovat částkou jím uhrazenou na pokutě a tuto částku zhodnocovat.

S odkazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá tudíž právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu náklady řízení podle obsahu spisů nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. října 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu