



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **ČSAD Ústí nad Orlicí, a.s.**, IČ 60108851, se sídlem Třebovská 330, Ústí nad Orlicí, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 28. 8. 2019, č. j. ÚOHS-R0124/2019/VZ-23838/2019/321/EDo, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 11. 2021, č. j. 62 Af 81/2019 - 110,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 11. 2021, č. j. 62 Af 81/2019 - 110, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím č. j. ÚOHS/V0094/2019/VZ-17687/2019/533/BŠp vydaným dne 24. 6. 2019 zamítl žádost žalobkyně ze dne 13. 6. 2019, kterou se domáhala vyplacení úroků z kaucí ve výši 100.000 Kč složené na účet žalovaného dne 19. 11. 2014 při podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele podle § 115 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“ - později zrušen zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek - pozn. NSS). Konkrétně se jednalo o návrh na uložení zakazu plnění „Smlouvy o veřejných službách v přepravě cestujících ve veřejné linkové osobní dopravě pro přechodné zabezpečení stanoveného rozsahu dopravní obslužnosti Libereckého kraje pro oblast Sever, č. OLP/1766/2014“ uzavřené dne 6. 10. 2014 mezi Libereckým krajem a ČSAD Liberec, a.s. v rámci zadávacího řízení na veřejnou zakázku „Přechodné

zabezpečení stanoveného rozsahu dopravní obslužnosti Libereckého kraje - oblast Sever. Žalovaný vrátil žalobkyni kauci ve výši 100.000 Kč bez úroku dne 21. 9. 2018, neboť jeho rozhodnutí o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele ze dne 6. 11. 2015, č. j. ÚOHS-S1018/2014/VZ-38253/2015/511/JNv, a rozhodnutí jeho předsedy o rozkladu ze dne 12. 9. 2016, č. j. ÚOHS-R385/2015/VZ-37427/2016/321/Edy/HBa, byla zrušena rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2018, č. j. 62 Af 125/2016 - 209, a následně bylo správní řízení zastaveno usnesením žalovaného ze dne 27. 8. 2018, č. j. ÚOHS-S1018/2014/VZ-24594/2018/533/BKU, které nabylo právní moci dne 13. 9. 2018.

[2] Předseda žalovaného rozhodnutím č. j. ÚOHS-R0124/2019/VZ-23838/2019/321/Edo vydaným dne 28. 8. 2019 odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí o zamítnutí žádosti o vyplacení úroků z kauce potvrdil. Podle předsedy žalovaného totiž není možné na vrácenou kauci hledět jako na daň, a uplatnit tak požadavek na vyplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně.

[3] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 25. 11. 2021, č. j. 62 Af 81/2019 - 110, zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku nejprve uvedl, že z ustanovení § 115 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách neplyne povinnost žalovaného vracet kauci s vyššími úroky než s těmi, jimiž byla kauce po dobu jejího uložení standardně úročena. Jestliže úročena nebyla, tak žalobkyni úroky nepřísluší. Právním předpisem, který upravuje režim kauce, je zákon 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“), konkrétně jeho ustanovení § 45 odst. 6, jež upravuje účty cizích prostředků. Zatímco do 31. 12. 2012 zákon o rozpočtových pravidlech předvídal úročení účtů cizích prostředků (§ 45 odst. 7), počínaje dnem 1. 1. 2013 již tomu tak nebylo. Jestliže účet cizích prostředků nebyl úročen, pak při postupu podle § 115 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách měla být kauce vrácena bez úroků.

[4] Toto pravidlo ohledně (ne)úročení kauce se však nepoužije na případy, kdy se kauce již stala příjmem státního rozpočtu v důsledku rozhodnutí vydaného ve věci návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, jež bylo poté správním soudem zrušeno. Tím se v dané věci kauce stala podle § 115 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách příjmem státního rozpočtu a žalobkyně po dobu několika let s částkou 100.000 Kč nemohla nakládat podle své úvahy, ač takovou možnost s ohledem na závěry zrušujícího rozsudku krajského soudu měla mít. V soudní praxi přitom obstál závěr, podle kterého sankčnímu úroku podle § 254 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), podléhají platební povinnosti uložené v režimu dělené správy kupříkladu chybně uložené a vybrané pokuty. Není proto pochybností o tom, že smyslem § 254 odst. 1 daňového řádu je kompenzace nedůvodně vzniklé ekonomické ztráty peněžních prostředků, jež by jinak přirůstaly jejich vlastníkům. V projednávané věci vznikla platební povinnost k peněžitému plnění určenému do veřejného rozpočtu v důsledku rozhodnutí žalovaného, na něhož bylo propadnutí kauce vázáno. Jestliže se kauce stala příjmem státního rozpočtu dnem, kdy rozhodnutí žalovaného a jeho předsedy nabylo právní moci, byly od tohoto dne naplněny znaky

pokračování

dělené správy podle § 161 odst. 1 daňového řádu a kauce se stala daní ve smyslu § 2 odst. 3 písm. c) téhož zákona. Za tohoto stavu věci byly splněny podmínky pro aplikaci § 254 odst. 1 daňového řádu a žalovaný pochybil, nevyhověl-li žádosti žalobkyně o vyplacení úroku z dříve složené kauce, jež v důsledku jeho nezákonného rozhodnutí propadla.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) blanketní kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V jejím doplnění učiněném v měsíční lhůtě stanovené ve výzvě soudu stěžovatel namítl nedostatečně odůvodněný závěr krajského soudu, že po propadnutí kauce do státního rozpočtu jsou naplněny znaky dělené správy podle § 161 odst. 1 daňového řádu a kauce se stává daní ve smyslu § 2 odst. 3 písm. c) téhož zákona. Rovněž nepovažuje za dostatečně objasněný názor, že by se v takovém případě mělo postupovat podle § 254 odst. 1 daňového řádu, podle něhož sankčnímu úroku podléhají platební povinnosti uložené v režimu dělené správy, kupříkladu chybně uložené a vybrané pokuty. Paralelu kauce a pokuty považuje stěžovatel za nedostatečně vysvětlenou a nepřiléhavou, když každé z těchto finančních plnění má zcela jiný charakter a účel. Pokuta je totiž trestem za přestupek spočívající v porušení právních předpisů, zatímco účelem kauce je zabránit neodůvodněným návrhům na přezkoumání úkonů zadavatele. Kauce je tedy jakýmsi pojistným mechanismem proti podávání účelových či šikanózních návrhů a v žádném případě se nejedná o trest, ale o nezbytnou náležitost návrhu. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na rozsudky ze dne 30. 9. 2021, č. j. 29 Af 101/2019 - 110, a ze dne 15. 11. 2021, č. j. 30 Af 68/2019 - 111, v nichž Krajský soud v Brně v obsahově totožných věcech rozhodl v jeho prospěch. S těmito rozsudky se ztotožňuje a v plném rozsahu na ně odkazuje. Krajský soud však v nyní napadeném rozsudku nevysvětlil, proč se od těchto svých dřívějších závěrů odchýlil.

[6] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal jiné vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[10] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[11] Předmětem kasační stížnosti je přezkoumatelnost a zákonnost napadeného rozsudku ve vztahu k v něm vyslovenému právnímu názoru o možnosti přiznání úroků z kaucy složené na účet stěžovatele při podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele podle § 115 zákona o veřejných zakázkách, která byla později vrácena v důsledku zrušení rozhodnutí vydaného v tomto řízení rozhodnutím správního soudu. Podle krajského soudu lze totiž takto postupovat za použití § 254 odst. 1 daňového řádu, neboť v něm zakotvenému sankčnímu úroku podléhá také peněžité plnění v režimu dělené správy ve smyslu § 161 odst. 1 téhož zákona, které se považuje za daň pro účely daňového řádu, jak vyplývá z jeho ustanovení § 2 odst. 3 písm. c). Krajský soud tento závěr opřel o judikaturu Nejvyššího správního soudu, která dovodila nutnost přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně podle předchozího znění § 254 odst. 1 daňového řádu i v případě nesprávně uložené a vybrané pokuty, jež považoval za srovnatelný s posuzovanou věcí. I když v tomto směru postrádá napadený rozsudek podrobnější argumentaci, lze z něho seznat, jakým způsobem a na základě jakých důvodů byla posouzena příslušná právní otázka, a proto ho nelze považovat za nepřezkoumatelný. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak nebyl naplněn.

[12] Proto se Nejvyšší správní soud mohl zabývat zákonností rozsudku krajského soudu, který byl založen na výkladu následujících ustanovení daňového řádu, ve znění účinném ke dni podání žádosti o vyplacení úroků z kaucy a ke dni vydání rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. *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 výši 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. Tento úrok nevzniká v případě peněžitého plnění v rámci dělené správy [§ 254 odst. 1]. Daní se pro účely tohoto zákona rozumí peněžité plnění v rámci dělené správy [§ 2 odst. 3 písm. c)]. 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 [§ 161 odst. 1].*

[13] Nezbytnou podmínkou pro aplikaci § 254 odst. 1 daňového řádu je 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

pokračování

spočívající ve složení kaucí při podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele podle § 115 zákona o veřejných zakázkách, pak by navrhovatel mohl náležet úrok z neoprávněného jednání jen za situace, kdyby vybrání a následné zadržení kaucí stěžovatelem představovalo nezákonnost nebo nesprávný úřední postup. O takový případ však při složení kaucí s podáním návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele nemohlo jít, neboť se jednalo o platební povinnost navrhovatele zakotvenou v § 115 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, která nevznikla rozhodnutím stěžovatele. Podle odstavce druhého písmena a) téhož ustanovení se sice kaucí stala příjmem státního rozpočtu až právní mocí rozhodnutí o zamítnutí návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele, nicméně tato skutečnost nepředstavovala uložení platební povinnosti navrhovatelovi rozhodnutím stěžovatele, nýbrž se jednalo 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 zákona o veřejných zakázkách stěžovatel kauci s případnými úroky vrátit navrhovatelovi, avšak již nebyl povinen mu vyplatit i sankční úroky za použití § 254 odst. 1 daňového řádu, neboť navrhovatel 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 kaucí se tedy stěžovatel nemohl dopustit žádného takového pochybení, které by mělo za následek vznik zaviněného přeplatku na platební povinnosti navrhovatele. Navíc povaha kaucí složené při zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele se zásadním způsobem lišila od daně nebo pokuty, k níž ji krajský soud ve své argumentaci přirovnal. Smyslem kaucí podle § 115 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách totiž bylo omezení šikanózních a zjevně neúčelných podání, přičemž povinnost k jejímu zaplacení byla vázána na zahájení správního řízení, které bylo v dispozici navrhovatele. Při vrácení kaucí tak nemohl navrhovatelovi náležet sankční úrok zakotvený v § 254 odst. 1 daňového řádu.

[14] Dále se při stanovení a výběru kaucí podle § 115 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách nejednalo o dělenou správu, neboť tento ani jiný zákon v uvedeném směru neodkazoval na daňový řád. Naopak uvedenou kaucí si stěžovatel spravoval sám a postupoval přitom jen podle zákona o veřejných zakázkách, jehož znění § 115 samostatně upravovalo způsob vybírání kaucí, její propadnutí i vrácení. Nebyly proto splněny pojmové znaky dělené správy, neboť k ní dochází ve smyslu § 161 odst. 1 daňového řádu, pouze pokud se při placení peněžitého plnění určeného do veřejného rozpočtu postupuje podle tohoto zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení.

[15] Ze všech těchto důvodů krajský soud pochybil, když na nyní posuzovanou věc aplikoval § 254 odst. 1 daňového řádu a dovodil možnost přiznat žalobkyni v něm uvedený sankční úrok při vrácení kaucí složené podle § 115 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Krajský soud tedy uvedenou právní otázku posoudil nesprávně, v důsledku čehož byl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[16] Za této situace se již nebylo nutné zabývat zbývající kasační námitkou, v níž stěžovatel poukázal na rozpor napadeného rozsudku s jinými dvěma rozhodnutími téhož krajského soudu, která dospěla ke stejným závěrům jako Nejvyšší správní soud v posuzované věci, byť na základě poněkud jiné právní argumentace.

IV. Závěr

[17] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajského soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu. Krajský soud v dalším řízení rovněž rozhodne o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. července 2022

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu