



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Ladislava Vaško a Mgr. Radima Kadlčáka ve věci

žalobce: Ústecký kraj, IČO: 708 92 156,  
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 01 Ústí nad Labem,

proti

žalovanému: Ministerstvo financí,  
sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1,

za účasti osoby zúčastněné na řízení:

DPÚK a.s., IČO: 25497961,  
sídlem Rotavská 2656/2b, 155 00 Praha 5,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2021, č. j. MF-28279/2016/1203-25,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 19. 4. 2021, č. j. MF-28279/2016/1203-25, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **3 000 Kč** do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2021, č. j. MF-28279/2016/1203-25, jímž žalovaný výrokem I. spojil ke společnému řízení pod č. j. MF-28279/2016/1203 odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) ze dne 28. 4. 2016, č. j. 2248/EK/2016 (dále jen „rozhodnutí o námitce o zaplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně ze dne 28. 4. 2016“), projednávané u žalovaného pod č. j. MF-28279/2016/1203, a odvolání proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 2543/EK/2016 (dále jen „rozhodnutí o vratitelném přeplatku ze dne 12. 5. 2016“), evidované u žalovaného pod č. j. MF-28280/2016/1203. Dále žalovaný výrokem II. napadeného rozhodnutí změnil rozhodnutí krajského úřadu o námitce o zaplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně ze dne 28. 4. 2016 a rozhodnutí krajského úřadu o vratitelném přeplatku ze dne 12. 5. 2016, tak, že (a) se námitce osoby zúčastněné na řízení vyhovuje, a že (b) krajský úřad je povinen uhradit osobě zúčastněné na řízení úrok z neoprávněného jednání správce daně z částky 16 453 000 Kč ve výši repo sazby stanovené Českou národní bankou, platné ke dni 1. 7. 2010, zvýšené o 14 procentních bodů, za období ode dne 6. 10. 2010 do dne 22. 2. 2016, do 30 dní ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

### Žaloba

2. Žalobce v žalobě uvedl, že žalovaný rozhodnutím stanovil krajskému úřadu povinnost uhradit osobě zúčastněné na řízení úrok ze zálohy na vyrovnání finančního břemene za období od 6. 10. 2010 do 22. 2. 2016, který by ve svém souhrnu činil cca 13 000 000 Kč. Vzhledem k tomu, že krajský úřad je orgánem žalobce a nedisponuje vlastním majetkem, založilo napadené rozhodnutí žalobci povinnost zaplatit osobě zúčastněné na řízení uvedenou částku z vlastního rozpočtu, čímž byl žalobce zkrácen na svých majetkových právech. Závěr, že žalobce je legitimován k podání správní žaloby, nachází oporu v rozhodovací praxi správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu. Žalobce v této souvislosti odkázal zejména na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 151/2018-63, které se týkalo přímo žalobce a osoby zúčastněné na řízení a bylo vydáno na obdobném skutkovém pozadí.
3. Dle rozhodnutí zdejšího soudu č.j. 15 Af 107/2017-71 má rozhodnutí krajského úřadu o uložení povinnosti vrátit zálohovou platbu charakter stanovení platební povinnosti osoby zúčastněné na řízení v režimu dělené správy ve smyslu § 1 odst. 4 zákona č. 337/1992, o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2010 (dále jen „ZSDP“), resp. daně ve smyslu § 2 odst. 3 písm. c) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Žalovaný se uvedeným právním názorem krajského soudu řídil a na tomto základě uložil napadeným rozhodnutím žalobci povinnost k zaplacení předmětného úroku z přeplatku na dani. Žalobce se shora uvedeným posouzením nesouhlasil a považoval ho za chybné. Zdůraznil, že záloha na vyrovnání finančního břemene byla poskytnuta ze strany kraje osobě zúčastněné na řízení, a pojmově se tak o daň nejednalo. V souvislosti s vrácením zálohy pak vůbec nešlo o ukládání nějaké nové peněžité povinnosti nebo daně osobě zúčastněné na řízení, ale o dočasné finanční zajištění související s ukládaným závazkem zachování veřejné služby k provozování krajské dopravní obslužnosti.
4. Zdůraznil, že osoba zúčastněná na řízení počínaje dnem 1. 8. 2006 protiprávně přerušila provoz veřejné linkové dopravy na území Ústeckého kraje ve zcela mimořádném rozsahu 2 135 spojů, čímž vyvolala bezprecedentní krizi v oblasti krajské dopravní obslužnosti s dopadem na desetitisíce lidí využívajících tento způsob přepravy k cestám např. do zaměstnání, škol či k lékaři. Krajský úřad v dané situaci využil svých oprávnění vyplývajících z nařízení Rady (EHS) č. 1191/69, o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (dále jen „Nařízení“), a rozhodnutím ze dne 7. 8. 2006 uložil osobě zúčastněné na řízení povinnost zachovat dopravní obslužnost v kraji po dobu od 8. 8. do 8. 9. 2006. K uvedenému rozhodnutí krajský úřad přistoupil v situaci, kdy (i) již trvalo protiprávní přerušení dopravní obslužnosti v kraji a (ii) kdy osoba zúčastněná na řízení tvrdila, že je na hraně platební neschopnosti, která jí zabraňuje v pokračování provozování veřejné linkové dopravy. Reálně tedy hrozilo, že samotné uložení závazku zachovat dopravu nebude v dané situaci dostačující, resp. že její osoba zúčastněná na řízení nebude respektovat, neboť z jejích vyjádření vyplývalo, že bez dodatečných finančních prostředků od kraje přerušené spoje neobnoví. Krajskému úřadu proto nezbylo než se nátlaku osoby zúčastněné na řízení podvolit a formou zálohové platby jí poskytnout dočasné finanční prostředky z veřejného rozpočtu kraje, na které osoba zúčastněná na řízení ze zákona ani Nařízení neměla nárok a které byly *de facto* vynuceny jejím předchozím nezákonným postupem v podobě přerušení a následném odmítání obnovit dopravu. Pokud by krajský úřad k tomuto kroku nepřistoupil, neměl by jistotu, že dopravní obslužnost bude obnovena. Žalobce shrnul, že zmíněná záloha byla poskytnuta z veřejných prostředků kraje jako nenároková a ze své podstaty dočasná platba, která byla *de facto* vynucena tím, že osoba zúčastněná na řízení v rozporu se svými zákonnými povinnostmi v zásadním rozsahu více než dvou tisíc spojů přerušila dopravní obslužnost Ústeckého kraje, a odmítala ji obnovit, pokud jí nebudou ze strany kraje poskytnuty dodatečné finanční prostředky. Žalobce byl toho názoru, že tento skutkový kontext je nezbytné zohlednit i ve zde řešené věci.

5. Otázka, zda a případně jak vysoké vyrovnání finančních břemen má být osobě zúčastněné na řízení poskytnuto v souvislosti s uložením závazku zachovat dopravní obslužnost v období srpna až září 2006, je předmětem samostatného správního řízení vedeného krajským úřadem pod sp. zn. 6624/DS/2006, které zatím nebylo ukončeno. Byla-li by osobě zúčastněné na řízení v daném řízení určitá částka vyrovnání finančních břemen za období srpna až září 2006 přiznána, měla by na ni nárok až od okamžiku právní moci daného rozhodnutí, a nikoliv s úroky za dobu od uložení závazku do přiznání vyrovnání. I z této perspektivy se jeví jako nesprávné (a rovněž krajně nespravedlivé) rozhodnutí žalovaného, že by osoba zúčastněná na řízení měla mít nárok na úroky v souvislosti se zálohovou platbou, na kterou dle Nařízení či zákona ani neměla právo a jejíž vrácení na její straně nepředstavovalo finanční zátěž.

#### Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Žalovaný nejprve velice podrobně zrekapituloval průběh správního řízení. Namítal, že žalobce postrádá aktivní legitimaci k podání samotné žaloby. Poznamenal, že v napadaném rozhodnutí stanovil povinnost krajskému úřadu, který svým nezákonným jednáním zavinil vznik přeplatku na platební povinnost podle § 64 odst. 6 ZSDP tím, že nezákonně stanovil osobě zúčastněné na řízení povinnost vrátit poskytnutou zálohu na provoz autobusových linek na účet žalobce a přeplatek nevrátil v zákonem stanovené lhůtě. Judikatura, na kterou žalobce odkazuje, však stanovuje jako jednu ze základních podmínek pro vznik aktivní legitimace státu, organizačních složek státu a územních samosprávních celků to, že žalobce v dané věci nevystupoval ve vrchnostenském postavení. Dle názoru žalovaného tato podmínka splněna není. Krajský úřad je dle ustanovení § 66 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, jedním z orgánů kraje. Proto není možné, aby byl žalobce nadán aktivní legitimací k podání žaloby proti rozhodnutí druhostupňového orgánu, kterým bylo přezkoumáváno rozhodnutí jeho vlastního orgánu vydané ve vrchnostenském vztahu.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

7. K samotné žalobě uvedl, že celou věc posuzoval v intencích a v souladu s právním názorem zdejšího soudu uvedeného v rozsudku č. j. 15 Af 107/2017-71. Zdůraznil, že krajský úřad měl po vydání rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. MV-74625-27/ODK-2008 vrátit dle § 254 odst. 3 daňového řádu [nyní § 254 odst. 3 písm. e) daňového řádu] osobě zúčastněné na řízení nejen zálohu ve výši 16 453 000 Kč poskytnutou na vyrovnání finančního břemene za uložený závazek veřejné služby, ale i příslušný úrok z takto zaviněného přeplatku za dobu vymezenou dnem následujícím po marném uplynutí lhůty 15 dnů pro vrácení zaviněného přeplatku na platební povinnosti do dne, kdy byl předmětný přeplatek na platební povinnosti osobě zúčastněné na řízení vrácen. Uvedl, že v celém řízení postupoval v souladu se zákonem a v souladu s obsahem celého správního spisu, hodnotil v rámci odvolacího řízení všechny předložené důkazy, a to jednotlivě i ve vzájemné souvislosti a bral v úvahu skutečný obsah právních úkonů i jiných skutečností rozhodných pro vybrání daně. Napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právním názorem uvedeným Krajským soudem v Ústí nad Labem v rozsudku č. j. 15 Af 107/2017-71. Jakékoliv žalobní argumenty, které směřují vůči postupu osoby zúčastněné na řízení ohledně přerušení dopravní obslužnosti, nebyly dle žalovaného pro napadené rozhodnutí relevantní. Na základě tohoto posouzení vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým stanovil povinnost krajskému úřadu jako správci daně, který svým nezákonným jednáním zavinil vznik přeplatku na platební povinnosti ve smyslu § 64 odst. 6 ZSDP tím, že nezákonně stanovil osobě zúčastněné na řízení vrátit poskytnutou zálohu na provoz autobusových linek na účet Ústeckého kraje a přeplatek nevrátil v zákonem stanovené lhůtě, úrok podle § 253a odst. 1 daňového řádu.

#### **Replika žalobce k vyjádření žalovaného**

8. V replice k vyjádření žalovaného žalobce setrval na tom, že napadené rozhodnutí mělo za následek zásah do jeho majetkových práv, neboť založilo jeho povinnost vyplatit ze svého rozpočtu osobě zúčastněné na řízení úrok ze zálohy na vyrovnání finančního břemene, čímž byl žalobce zjevně nepříznivě dotčen na svých majetkových právech, a má proto aktivní legitimaci k podání žaloby. Dále zopakoval, že záloha byla tedy *de facto* vynucena protiprávním jednáním osoby zúčastněné na řízení, přičemž dle své povahy se zároveň jednalo o nenárokovou platbu z rozpočtu kraje. Vrácení uvedené zálohy zpět do rozpočtu kraje tedy nelze dle žalobce za daných okolností ztotožňovat s uložením daňové či obdobné platební povinnosti osobě zúčastněné na řízení. Předmětné finanční prostředky totiž původně pocházely z rozpočtu kraje a uložení povinnosti k jejich navrácení do krajského rozpočtu tedy z materiálního hlediska nezaložilo novou daňovou či platební povinnost osoby zúčastněné na řízení, která pouze vracela částku (bez úroků), již předtím obdržela z rozpočtu kraje.

#### **Vyjádření osoby zúčastněné na řízení**

9. Osoba zúčastněná na řízení ve vyjádření ze dne 7. 9. 2021 uvedla, že v řízení bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. K věci samé se však nevyjádřila.

#### **Posouzení věci soudem**

10. Napadené rozhodnutí soud přezkoumával podle části třetí dílu prvního hlavy druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první tohoto zákona. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost napadeného rozhodnutí, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s. ř. s.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.

11. Soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
12. Před posouzením jednotlivých žalobních námitek byl soud nejprve povinen zabývat se tím, zda žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, o níž se vede soudní řízení podle s. ř. s., vůbec podala osoba, jíž svědčí aktivní legitimace. V případě zjištění nedostatku aktivní legitimace je totiž soud povinen v každé fázi řízení o dané žalobě až do vydání rozhodnutí ve věci samé tuto skutečnost zohlednit a se žalobou naložit způsobem, který s. ř. s. předvídá, tedy ji podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítnout. Toto zákonné ustanovení soudu ukládá, aby návrh, resp. žalobu, odmítl tehdy, je-li podána osobou zjevně neoprávněnou.
13. Aktivní legitimace pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je stanovena v § 65 s. ř. s. Podle odst. 1 tohoto ustanovení se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popř. vyslovení jeho nicotnosti.
14. Z § 65 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že pro aktivní legitimaci je směrodatné, zda napadené rozhodnutí uložilo žalobci nějaké povinnosti nebo jej ukrátilo na jeho právech. Jinými slovy to znamená, že žalobci musí svědčit právo, o němž bylo ve správním řízení rozhodováno, tedy že musí být tou osobou, které se rozhodnutí přímo dotýká. Není přitom rozhodné, zda správní orgán žalobce považoval za účastníka správního řízení. Z hlediska aktivní legitimace k podání žaloby proto není určující, zda s dotčeným subjektem bylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, nýbrž to, zda vydaným rozhodnutím byla dotčena jeho právní sféra ve shora popsáném smyslu.
15. Jak plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002–42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS, nelze § 65 odst. 1 s. ř. s. vykládat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu. *„Žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře.“*
16. Zdejší soud má za to, že z takto široce nastaveného vnímání § 65 odst. 1 s. ř. s. je zcela zřejmé, že žalobce jako vyšší územní samosprávný celek je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Dotčenost právní sféry žalobce spatřuje soud v tom, že napadeným rozhodnutím žalovaný stanovil krajskému úřadu, který rozhodoval v přenesené působnosti jako správce daně, povinnost uhradit osobě zúčastněné na řízení úrok z neoprávněného jednání správce daně za období od 6. 10. 2010 do 22. 2. 2016, který by ve svém souhrnu činil cca 13 000 000 Kč. Vzhledem k tomu, že krajský úřad je orgánem žalobce a nedisponuje vlastním majetkem, založilo napadené rozhodnutí žalobci povinnost zaplatit osobě zúčastněné na řízení uvedenou částku z vlastního rozpočtu. Tím je tedy zřejmé, že napadené rozhodnutí se dotklo majetkové sféry žalobce. Soud nesouhlasí se žalovaným v tom, že by Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

žalobce ve správním řízení vystupoval ve vrchnostenském postavení. Je sice pravdou, že v prvním stupni rozhodoval krajský úřad, nicméně v rámci přenesené působnosti, kterou vykonával státní správu, která na něj byla přenesena. Za takové situace nelze hovořit o tom, že by žalobce sám jako vyšší územní samosprávný celek v dané věci vystupoval ve vrchnostenském postavení.

17. Před vypořádáním dalších námitek žalobce soud konstatuje, že z obsahu správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti. Rozhodnutím krajského úřadu ze dne 7. 8. 2006, č. j. 5253/DS/05/112905, bylo osobě zúčastněné na řízení výrokem I. podle čl. 14 odst. 5 Nařízení uloženo zachovat na linkách, k jejichž provozu jí byly uděleny licence, provoz vyjmenovaných spojů linkové osobní dopravy v souladu se schválenými jízdními řády, a to do 8. 9. 2006. Výrokem II. bylo rozhodnuto, že o vyrovnání finančního břemene náležejícího osobě zúčastněné na řízení za zachování provozu na specifikovaných spojích bude rozhodnuto ve zvláštním správním řízení. Výrokem III. byla osobě zúčastněné na řízení přiznána záloha na vyrovnání výše uvedeného finančního břemene v částce 16 453 000 Kč. Odvolání osoby zúčastněné na řízení proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 30. 7. 2010, č. j. MV-23530-53/ODK-2008.
18. Rozhodnutím krajského úřadu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 6624/DS/06/130747/08, bylo výrokem I. rozhodnuto o tom, že osobě zúčastněné na řízení náleží vyrovnání finančního břemene za zachování dopravy na specifikovaných spojích ve výši 0 Kč. Výrokem II. byla osobě zúčastněné na řízení uložena povinnost v plné výši vrátit zálohu přiznanou výše uvedeným rozhodnutím krajského úřadu ze dne 7. 8. 2006, a to zaplacením 16 453 000 Kč na účet Ústeckého kraje. Odvolání osoby zúčastněné na řízení proti tomuto rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 1. 9. 2010, č. j. MV-74652-13/ODK-2008. Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2015, č. j. 5 A 256/2010-209, byla zamítnuta žaloba osoby zúčastněné na řízení proti naposledy zmíněnému rozhodnutí Ministerstva vnitra. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, č. j. 1 As 97/2015-164, byl zrušen shora uvedený rozsudek městského soudu a také rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 1. 9. 2010, č. j. MV-74652-13/ODK-2008, a věc vrácena Ministerstvu vnitra k dalšímu řízení. V návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 11. 1. 2016, č. j. MV-74652-27/ODK-2008, zrušilo rozhodnutí krajského úřadu ze dne 31. 7. 2008 a věc mu vrátilo k opětovnému projednání.
19. Dne 23. 3. 2016 podala osoba zúčastněná na řízení námitku proti postupu krajského úřadu podle § 254 odst. 5 daňového řádu, v níž se domáhala po krajském úřadu zaplacení úroku podle § 64 odst. 6 ZSDP z částky 16 453 000 Kč, a to ve výši repo sazby stanovené Českou národní bankou platné ke dni 1. 7. 2010, zvýšené o 14 procentních bodů, za období od 6. 10. 2010, tedy ode dne následujícího po posledním dni patnáctidenní lhůty pro vrácení zaviněného přeplatku na platební povinnosti, do 22. 2. 2016, kdy byl předmětný přeplatek vrácen osobě zúčastněné na řízení. Rozhodnutím o námitce o zaplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně ze dne 28. 4. 2016 krajský úřad tuto námitku podle § 159 odst. 3 daňového řádu zamítl a návrhu na poskytnutí požadovaného úroku osobě zúčastněné na řízení nevyhověl.
20. Osoba zúčastněná na řízení dále dne 13. 4. 2016 podala žádost o poukázání vratitelného přeplatku podle § 155 daňového řádu. Tuto žádost krajský úřad zamítl rozhodnutím o vratitelném přeplatku ze dne 12. 5. 2016.
21. Proti oběma zmíněným rozhodnutím krajského úřadu podala osoba zúčastněná na řízení odvolání, o nichž žalovaný rozhodl rozhodnutím ze dne 8. 6. 2017, č. j. MF-

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

28279/2016/1203-9, jímž byla prohlášena nicotnost rozhodnutí krajského úřadu o námitce o zaplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně ze dne 28. 4. 2016, a rozhodnutím ze dne 8. 6. 2017, č. j. MF-28280/2016/1203-7, jímž byla prohlášena nicotnost rozhodnutí krajského úřadu o vratitelném přeplatku ze dne 12. 5. 2016.

22. Proti těmto rozhodnutím žalovaného podala osoba zúčastněná na řízení žaloby, o kterých rozhodl zdejší soud rozsudkem ze dne 27. 1. 2021, č. j. 15 Af 107/2017-71, tak, že rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 6. 2017, č. j. MF-28279/2016/1203-9, a ze dne 8. 6. 2017, č. j. MF-28280/2016/1203-7, pro nezákonnost zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Následně žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím.
23. Soud zdůrazňuje, že se věci již zabýval v rozsudku č. j. 15 Af 107/2017-71, který nabyl právní moci dne 28. 1. 2021, a proti němuž nebyla podána kasační stížnost. V tomto rozsudku dospěl soud k závěru, že „rozhodnutí krajského úřadu ze dne 31. 7. 2008, č. j. 6624/DS/06/130747/08, jímž byla žalobkyni uložena povinnost vrátit částku 16 453 000 Kč (zálohu) na účet Ústeckého kraje, je rozhodnutím stanovujícím platební povinnost k peněžitému plnění do veřejného rozpočtu, které podle § 106 odst. 3 správního řádu podléhá exekuci v režimu daňového řádu, resp. zákona o správě daní a poplatků. Jedná se proto o rozhodnutí o stanovení daně a částka ve výši 16 453 000 Kč (záloha), jejíž zaplacení bylo žalobkyni uloženo, je daní ve smyslu § 2 odst. 3 písm. c) daňového řádu, neboť jde o peněžité plnění v rámci dělené správy. Ze stejných důvodů lze předmětnou zálohu považovat za platební povinnost ve smyslu § 1 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků.“
24. Žalovaný se mylí, pokud se domnívá, že úprava vyrovnání finančních břemen v nařízení č. 1191/69 vylučuje možnost, aby se jednalo o plnění v rámci dělené správy. Klíčová je totiž ta skutečnost, že o předmětném plnění bylo z procesního hlediska rozhodováno v režimu správního řádu a žádné ustanovení zmíněného nařízení nebrání aplikaci § 106 odst. 3 správního řádu.“
25. Soud konstatuje, že na svých závěrech vyslovených v rozsudku č. j. 15 Af 107-2017-71, setrvává. Žalovaný tak nijak nepochybil, jestliže se řídil právním názorem obsaženým v předmětném rozsudku.
26. Soud však zdůrazňuje, že se žalovaný v nyní projednávaném případě dopustil nezákonnosti, neboť výroky napadeného rozhodnutí nevyčerpaly celý předmět řízení. Jak plyne z obsahu správního spisu, dne 23. 3. 2016 podala osoba zúčastněná na řízení námitku proti postupu krajského úřadu podle § 254 odst. 5 daňového řádu, v níž se domáhala po krajském úřadu zaplacení úroku podle § 64 odst. 6 ZSDP z částky 16 453 000 Kč. O této námitce rozhodl krajský úřad rozhodnutím o námitce o zaplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně ze dne 28. 4. 2016, kterým námitku zamítl a návrhu osoby zúčastněné na řízení na poskytnutí požadovaného úroku nevyhověl.
27. Dále je třeba upozornit, že osoba zúčastněná na řízení dne 13. 4. 2016 podala též žádost o poukázání vratitelného přeplatku podle § 155 daňového řádu ze dne 12. 4. 2016. Tuto žádost krajský úřad zamítl rozhodnutím o vratitelném přeplatku ze dne 12. 5. 2016.
28. Žalovaný výrokem I. napadeného rozhodnutí odvolání proti výše uvedeným rozhodnutím krajského úřadu spojil ke společnému řízení. Výrokem II. téhož rozhodnutí žalovaný změnil rozhodnutí krajského úřadu o vratitelném přeplatku ze dne 12. 5. 2016 a rozhodnutí o námitce o zaplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně ze dne 28. 4. 2016 tak, že (a) se námitce osoby zúčastněné na řízení vyhovuje a že (b) krajský úřad je povinen uhradit osobě zúčastněné na řízení úrok z neoprávněného jednání správce daně z částky 16 453 000 Kč ve výši repo sazby stanovené Českou národní bankou, platné ke dni 1. 7. 2010, zvýšené o 14 procentních bodů, za období ode dne 6. 10. 2010 do dne 22. 2. 2016. Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

29. Soud je tedy toho názoru, že žalovaný výrokem II. jeho rozhodnutí rozhodl toliko o námitce osoby zúčastněné na řízení o zaplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně, které vyhověl, a přiznal jí nárok na úrok z neoprávněného jednání správce daně. Z napadeného rozhodnutí však není vůbec zřejmé, jak žalovaný rozhodl o žádosti osoby zúčastněné na řízení ze dne 12. 4. 2016 o poukázání vratitelného přeplatku, tj. zda této žádosti vyhověl, a přiznal jí tudíž nárok na vratitelný přeplatek, či zda rozhodnutí krajského úřadu o vratitelném přeplatku, kterým byla daná žádost osoby zúčastněné na řízení zamítnuta, potvrdil.
30. Soud dále zdůrazňuje, že ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze seznat, jak bylo o žádosti o vratitelný přeplatek osoby zúčastněné na řízení ze dne 12. 4. 2016 žalovaným rozhodnuto. Žalovaný v odst. 2 na straně 5 jeho rozhodnutí konstatoval, že krajský úřad byl věcně příslušným správním orgánem oprávněným rozhodnout o námitce podle § 254 odst. 5 daňového řádu a o žádosti dle § 155 odst. 2 téhož zákona, přičemž k přeplatku uvedl, že „[z]novu ubrazená částka výši 16,453 mil. Kč tak představuje přeplatek na platební povinnosti ve smyslu § 64 odst. 6 ZSDP. Vznik přeplatku zavinil krajský úřad tím, že nezákonně stanovil společnosti DPKÚ a. s. povinnost vrátit poskytnutou zálohu na provoz autobusových linek zpět na účet Ústeckého kraje.“ Dále se pak již ve vlastním stručném odůvodnění rozhodnutí žalovaný zabývá pouze nárokem osoby zúčastněné na řízení na úrok z vratitelného přeplatku, přičemž konstatoval, že „**krajský úřad měl po vydání rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. MV-74625-27/ODK-2008 ze dne 11. 1. 2016 vrátit dle § 254 odst. 3 daňového řádu (nyní § 254 odst. 3 písm. e) daňového řádu) odvolateli nejen zálohu ve výši 16,453 mil. Kč poskytnutou na vyrovnaní finančního břemene za uložený závazek veřejné služby, ale i příslušný úrok z takto zaviněného přeplatku** za dobu vymezenou dnem následujícím po marném uplynutí 15denní lhůty pro vrácení zaviněného přeplatku na platební povinnosti do dne, kdy byl předmětný přeplatek na platební povinnosti odvolateli vrácen.“ (srov. odst. 4 na straně 6 napadeného rozhodnutí).
31. Soud pro úplnost dodává, že ve správních spisech, který soudu předložil žalovaný, se ani žádost o vratitelný přeplatek osoby zúčastněné na řízení ze dne 12. 4. 2016 nenachází, a to ani dle soupisu obsahu správních spisů. Nicméně z obsahu rozhodnutí krajského úřadu o vratitelném přeplatku ze dne 12. 5. 2016, jakož i z napadeného rozhodnutí je nepochybné, že daná žádost osoby zúčastněné na řízení existovala a že byla dne 13. 4. 2016 podána krajskému úřadu. Soud dále doplňuje, že žalovaného o povinnosti rozhodnout o nároku o vratitelný přeplatek osoby zúčastněné na řízení, který uplatnila v žádosti ze dne 12. 4. 2016, nezbavuje ani to, pokud by osoba zúčastněná na řízení spatřovala vratitelný přeplatek v úroku z vratitelného přeplatku, jak naznačuje rozhodnutí krajského úřadu o vratitelném přeplatku (k tomu srov. odst. 4 a 5 na straně 5 předmětného rozhodnutí krajského úřadu). Nárok na vratitelný přeplatek, popř. nárok na úrok z vratitelného přeplatku, a úrok z neoprávněného jednání správce daně jsou totiž rozdílnými nároky, které nelze zaměňovat.
32. Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že „[v] rozhodnutí, kterým se správní řízení končí (§ 67 odst. 1 a § 68 odst. 2 správního řádu ...), je správní orgán zásadně povinen rozhodnout o celém předmětu řízení“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2013, č. j. 4 As 34/2013-24). Shodný požadavek vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2003, č. j. 7 A 555/2002-16, publ. pod č. 43/2004 Sb. NSS, v němž byl vysloven závěr, že „[u]platnil-li účastník řízení před správním orgánem jednou žádostí dva nároky, lze o nich rozhodnout samostatnými rozhodnutími i rozhodnutím společným. Označí-li však správní orgán ve výroku rozhodnutí za předmět řízení oba nároky a věcně o jednom z nich rozhodnout opomene, jde o důvod ke zrušení rozhodnutí soudem pro vadu řízení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.).“

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.



33. Soud proto shrnuje, že žalovaný napadeným rozhodnutím nevyčerpal celý předmět řízení, neboť z napadeného rozhodnutí není zřejmé, jak žalovaný rozhodl o žádosti osoby zúčastněné na řízení ze dne 12. 4. 2016 o poukázání vratitelného přeplatku, což činí napadené rozhodnutí nesrozumitelným. Rozhodnutí žalovaného je tedy nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, v čemž soud spatřuje vadu řízení dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Přestože žalobce výslovně nenamítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost, soud k této vadě přihlédl z úřední povinnosti, neboť zjištěná nepřezkoumatelnost brání soudnímu přezkumu rozhodnutí žalovaného v rozsahu uplatněných žalobních bodů.
34. Soud dále zdůrazňuje, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela postrádá úvahu žalovaného o povaze zálohy tak, jak ji popsal v rozhodnutích krajský úřad, tj. že záloha poskytnutá osobě zúčastněné na řízení má charakter provizorní platby do doby, než bude ve správním řízení určena výše vyrovnání finančního břemena náležejícího osobě zúčastněné na řízení za zachování provozu, přičemž na straně osoby zúčastněné na řízení nedošlo při vrácení zálohy ke vzniku finanční zátěže, kterou by bylo možno považovat za platební povinnost. V této souvislosti soud upozorňuje např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2016, č. j. 9 Afs 128/2016-39, publ. pod č. 3485/2016 Sb. NSS, podle něhož *„[ú]čelem úroku z neoprávněného jednání správce daně není sankcionovat stát za nezákonné jednání (pochybení), ale adresátu nezákonného rozhodnutí (který má v rámci dělené správy při placení státem uložených plnění postavení daňového subjektu) kompenzovat nemožnost disponovat se svými finančními prostředky. Úrok z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 odst. 1 daňového řádu je ve své podstatě paušalizovaným vyjádřením ceny finančních prostředků v čase, která je dána úrokovou mírou.“* Žalovaný tak dle názoru soudu měl v odůvodnění napadeného rozhodnutí posoudit též otázku, zda se v případě zálohy na vyrovnání finančního břemene poskytnuté osobě zúčastněné na řízení jednalo o vlastní finanční prostředky osoby zúčastněné na řízení, se kterými nemohla disponovat, nebo zda šlo o prostředky poskytnuté z veřejného rozpočtu, které nejsou vlastními finančními prostředky osoby zúčastněné na řízení a u kterých by pak pojmově nepřicházel v úvahu nárok na úrok z neoprávněného jednání správce daně, jak tvrdí krajský úřad a žalobce v podané žalobě. Tuto úvahu musí jako první učinit žalovaný, nikoliv krajský soud, který není oprávněn jako přezkumný soud za žalovaného tvořit jeho právní názor. Soud zdůrazňuje, že odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný pojal celkově velice zjednodušeným způsobem a povrchně, ve kterém vůbec nerefletoval složitost a specifika projednávané problematiky v celé její šíři. V tomto ohledu soud shledává vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., která mu brání přezkoumat napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů.
35. Soud dále uvádí, že žalovaný v rozhodnutí poukázal na § 154, § 155, § 253 odst. 1 a § 254 odst. 4 daňového řádu, jejichž znění toliko parafrázoval. Soudu tak není zřejmé, z jakého účinného znění výše specifikovaných ustanovení daňového řádu žalovaný vycházel. Specifikace rozhodného znění předmětných ustanovení daňového řádu je přitom dle soudu v projednávané věci důležitá, neboť daná ustanovení prošla v čase významnými novelizacemi. Soud dále upozorňuje na to, že dle § 254 odst. 1 věty poslední daňového řádu, ve znění účinném od 1. 7. 2017 do 31. 12. 2020, platilo, že úrok z neoprávněného jednání správce daně nevzniká v případě peněžitého plnění v rámci dělené správy [totožná úprava je obsažena od 1. 1. 2021 v § 254 odst. 3 písm. e) téhož zákona]. Dle názoru soudu z odůvodnění napadeného rozhodnutí není patrné, zda si žalovaný byl právní úpravy, účinné od 1. 7. 2017, která stanovuje, že úrok z neoprávněného jednání správce daně nevzniká v případě Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

peněžitého plnění v rámci dělené správy, vědom a zda lze dle jeho názoru danou právní úpravu v projednávané věci vůbec uplatnit. Žalovaný by v následném rozhodnutí měl jednoznačně vymezit znění přílehlavé právní úpravy, ze které bude vycházet.

36. Soud tak uzavírá, že žalobu shledal důvodnou a napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro vady řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí výrokem I. rozsudku zrušil. Zároveň soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem, který soud vyslovil v tomto zrušujícím rozsudku.
37. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, přestože žalovaný na jednání trval, neboť žalobou napadené rozhodnutí bylo zrušeno dle § 76 odst. 1 s. ř. s. a v takovém případě právní úprava připouští rozhodnutí ve věci bez nařízení jednání.
38. Vzhledem k tomu, že měl žalobce ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. uložil výrokem II. rozsudku žalovanému zaplatit žalobci do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení o žalobě v celkové výši 3 000 Kč odpovídající zaplacenému soudnímu poplatku. Žádné další náklady žalobce neuplatnil a soud ani jiné žalobci vzniklé náklady, které by plynuly z obsahu soudního spisu, nezjistil.
39. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, přičemž v předmětném řízení nebyly soudem osobě zúčastněné na řízení uloženy žádné povinnosti. Soud proto výrokem III. rozsudku vyslovil, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

#### 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, 657 40 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

Ústí nad Labem 17. května 2023

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v.r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.