

USNESENÍ

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, rozhodl ve složení: předseda JUDr. Michal Mazanec a soudci JUDr. Marie Žiškova, JUDr. Roman Fiala, JUDr. Pavel Pavlík, JUDr. Karel Podolka a JUDr. Petr Příhoda, o návrhu Krajského úřadu Karlovarského kraje, se sídlem Karlovy Vary, Závodní 353/88, na rozhodnutí sporu o pravomoc mezi tímto úřadem a Okresním soudem v Chebu, Krajským soudem v Plzni a Nejvyšším soudem, za účasti žalobkyně E., společnost s ručením omezeným, a žalovaného města Aš, se sídlem Aš, Kamenná 52, ve věci žaloby o vydání bezdůvodného obohacení ve výši 31 940 Kč, vedené u Okresního soudu v Chebu pod sp. zn. 13 C 216/2000,

t a k t o :

I. Příslušný vydat rozhodnutí ve věci žaloby o vydání bezdůvodného obohacení ve výši 31 940 Kč, vedené u Okresního soudu v Chebu pod sp. zn. 13 C 216/2000, je soud.

II. Usnesení Okresního soudu v Chebu ze dne 4. 9. 2002, čj. 13 C 216/2000-15, a ze dne 20. 12. 2003, čj. 13 C 216/2000-24, usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 25. 2. 2004, čj. 15 Co 91/2004-30, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2005, čj. 33 Odo 586/2004-44, se zrušují.

O d ů v o d n ě n í :

Podáním ze dne 6. 12. 2005, doručeným zvláštnímu senátu dne 12. 12. 2005, se Krajský úřad Karlovarského kraje jako navrhovatel domáhal rozhodnutí negativního kompetenčního sporu, který vznikl mezi ním a Okresním soudem v Chebu ve věci žaloby o vydání bezdůvodného obohacení ve výši 31 940 Kč.

V první části svého návrhu navrhovatel přehledně shrnul podstatný skutkový stav i dosavadní průběh řízení před soudy. Žalobkyně je provozovatelem výherních hracích přístrojů na základě povolení Městského úřadu v Aši ze dne 18. 12. 1998, vydaného podle zákona ČNR č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „zákon o loteriích“). Dne 20. 3. 2000 vyměřil městský úřad žalobkyni k její žádosti část výtěžku na veřejně prospěšný účel podle § 4 odst. 2 uvedeného zákona ve výši 32 071 Kč. Žalobkyně vyjádřila s vyměřením nesouhlas v podání nazvaném „Odvolání na Váš dopis“ a žádala jeho změnu v souladu se svými námitkami. Městský úřad reagoval přípisem ze dne 19. 4. 2000, v němž žalobkyni sdělil, že vyměření bylo provedeno v souladu se zákonem a stanoviskem Ministerstva financí; dalším dopisem z téhož dne pak žalobkyni vyzval k úhradě stanovené částky a určil jí lhůtu k plnění. Žalobkyně stanovenou částku uhradila; dne 23. 6. 2000 však požádala městský úřad o vrácení přeplatku. Městský úřad v přípisu ze dne 31. 7. 2000 uvedl, že žádný přeplatek žalobkyni nevznikl.

Dne 29. 8. 2000 podala žalobkyně u Okresního soudu v Chebu žalobu, v níž se na městu Aš domáhala vydání částky 31 940 Kč z titulu bezdůvodného obohacení. Město Aš se podle žalobkyně bezdůvodně obohatilo tím, že nesprávně vypočetlo výši odvodu na veřejně prospěšný účel podle § 4 odst. 3 zákona o loteriích; na základě § 451 občanského zákoníku mu pak vznikla povinnost toto obohacení vydat. Okresní soud řízení zastavil usnesením ze dne 4. 9. 2002 (a doplňujícím usnesením ze dne 20. 12. 2003 vyslovil, že po právní moci rozhodnutí bude věc postoupena Krajskému úřadu Karlovarského kraje); uvedl, že se žalobkyně domáhá vrácení částky, kterou uhradila na základě rozhodnutí žalovaného podle zákona o loteriích. Je tedy zřejmé, že vztah mezi žalobkyní a žalovaným je vztahem v rámci veřejného práva a pro řešení sporu z něj není dána pravomoc soudu v občanském soudním řízení. Žalobkyně se proti oběma usnesením odvolala; Krajský soud v Plzni je však potvrdil svým usnesením ze dne 25. 2. 2004, kde zdůraznil, že vymáhání správních poplatků při provozu výherních a hracích automatů podle zákona o loteriích, v souvislosti se zákonem ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), a zákonem ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), není dána pravomoc soudu podle § 7 odst. 1 ani odst. 2 o. s. ř. Dovolání, jímž žalobkyně napadla toto usnesení, zamítl Nejvyšší soud usnesením ze dne 30. 9. 2005; připustil sice, že ve věci nešlo o vymáhání správních poplatků, jak uvedl krajský soud, ovšem na správnosti dosud vydaných rozhodnutí to nic nemění. Podle něj se jednalo o vrácení přeplatku na odvodu části výtěžku z provozování hracích automatů vybíraném a spravovaném obcí podle daňového řádu [tento odvod splňuje podmínku stanovenou v § 19 odst. 1 písm. g) zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů]. Pokud žalobkyně odvedla část výtěžku ve výši stanovené obcí, ale s výší částky nesouhlasí, je na místě pouze postup podle části páté, případně šesté, daňového řádu.

V další části svého návrhu vyslovil navrhovatel názor, že soudy považují přípis Městského úřadu Aš za rozhodnutí. To se projevilo i v tom, že okresní soud zhodnotil žalobu u něj podanou jako odvolání proti rozhodnutí správního orgánu, a z tohoto důvodu postoupil věc navrhovateli. Navrhovatel se obrátil se žádostí o stanovisko na Ministerstvo financí; podle ministerstva nemá správní orgán pravomoc rozhodovat o této věci a případný přeplatek je nutné vymáhat pořadem práva. Krom toho se na rozhodování podle zákona o loteriích – jak ministerstvo uvádí – nevztahuje daňový řád. To navrhovatel podložil poukazem na § 45 odst. 1 zákona o loteriích, podle nějž platí pro řízení ve věcech loterií a jiných podobných her správní řád, a též na rozhodnutí soudů, která – na rozdíl od usnesení Nejvyššího soudu – tento závěr potvrzují.

Navrhovatel zdůraznil, že zákon o loteriích sice zakládá pravomoc správního orgánu pro některé případy; k těm ovšem nepatří rozhodování o výměru poplatku ani o vrácení případného přeplatku. Tato pravomoc nevyplývá ani ze správního řádu, který je čistě procesním předpisem, ani z § 1 odst. 4 daňového řádu, který je též procesní normou. (S přihlédnutím ke stanovisku Nejvyššího soudu je přitom nutné konstatovat, že daňový řád je vůbec jediným předpisem, který upravuje

postup správních orgánů při vyměřování poplatku a při vracení přeplatku.) Vedle toho, že městský úřad nemá pravomoc k rozhodování v této věci, nelze ani jeho akty, které nesplňují náležitosti podle správního či daňového řádu, formálně označit za rozhodnutí.

Navrhovatel uznává, že o žádosti žalobkyně by mělo být rozhodnuto; on sám však k tomu pravomoc nemá, na rozdíl od soudu, jehož pravomoc lze dovodit ze zbytkové klauzule obsažené v § 7 odst. 1 o. s. ř. Věc je totiž sporem o peněžité plnění, k němuž je žalobkyně povinna přímo ze zákona; i z tohoto důvodu je bez významu postoj správních orgánů k žádosti žalobkyně o sdělení (vyměření) výše odvodu. Navrhovatel proto navrhl, aby zvláštní senát přiřkl pravomoc rozhodnout ve věci Okresnímu soudu v Chebu a aby zároveň zrušil usnesení tohoto soudu, jakož i Krajského soudu v Plzni a Nejvyššího soudu.

Zvláštní senát o věci uvažil takto:

Z návrhu podaného Krajským úřadem Karlovarského kraje i z obsahu soudního spisu Okresního soudu v Chebu plyne, že ani jeden z obou orgánů se nehodlá zabývat věcí spornou mezi žalobkyní a městem Aš a rozhodnout o ní. Je tedy nepochybné, že je tu spor mezi soudem a orgánem moci výkonné, z nichž oba popírají pravomoc vydat rozhodnutí ve věci individuálně určených účastníků. Je však nutno zjednat si jistotu o tom, že se skutečně jedná o totožnou věc těchto účastníků, jak to žádá § 1 odst. 2 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů: to je totiž základní podmínkou, jejíž splnění teprve zakládá pravomoc zvláštního senátu k řešení kompetenčního sporu.

Právě totožnost věci není ze spisu na první pohled zřetelná. Zatímco totiž Okresní soud v Chebu a po něm i Krajský soud v Plzni a Nejvyšší soud rozhodovaly o žalobě, odvolání a dovolání ve věci vydání bezdůvodného obohacení, krajský úřad se ve svém návrhu zmiňuje o právu žalobkyně na to, aby o její „žádosti“ rozhodl k tomu oprávněný orgán, maje na mysli zřejmě žádost žalobkyně ze dne 23. 6. 2000 o vrácení přeplatku. Toto vyjádření má podstatu věci; krajskému úřadu to ale nelze vytýkat. Vždyť i sama žalobkyně – ačkoli se o něčem takovém v žalobě vůbec nezmínila – se v odvolání proti usnesení okresního soudu začala zabývat vracením přeplatku v daňovém řízení a nečinností správního orgánu při postupu podle daňového řádu. Krajský soud v Plzni pak, zmýlen touto argumentací, v odůvodnění svého rozhodnutí charakterizoval to, čeho se žalobkyně domáhala, jako „nárok na vrácení přeplatku odvodu na veřejně prospěšný účel v souladu se zákonem č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků“ a odkázal ji na „vymáhání správních poplatků“, stanovených v zákoně o loteriích, podle části páté a šesté daňového řádu. V návaznosti na tyto vývody se pak žalobkyně ve svém dovolání zaměřila na hodnocení souladnosti postupu žalovaného s pravidly upravenými v daňovém řádu, a i Nejvyšší soud se pak už jen ztotožnil se závěry krajského soudu a doporučil žalobkyni nápravu v daňovém řízení.

Výklad postupu při vracení přeplatku v daňovém řízení ovšem odvedl rozhodující soudy od jádra sporu. Žalobkyně se ve své žalobě podané k Okresnímu

soudu v Chebu nade vší pochybnost domáhala vydání bezdůvodného obohacení; to, že částku považovanou za neoprávněný majetkový prospěch uhradila žalovanému podle zákona o loteriích, nic nemění na povaze její žaloby a v ní tvrzeného nároku. Pokud se tedy okresní soud domnívá, že žaloba u něj podaná je ve skutečnosti právním prostředkem, který měl být uplatněn v řízení podle daňového řádu, mylí se. Stejně tak je nesprávný i závěr krajského úřadu, který z úvah civilních soudů dovodil, že by měl vedle odvolání proti vyměření poplatku ze dne 4. 4. 2000 rozhodnout i o podání označeném jako žaloba, jímž je napadáno negativní vyřízení žádosti o vrácení přeplatku. Podání ze dne 23. 8. 2000, doručené Okresnímu soudu v Chebu dne 29. 8. 2000, je totiž civilní žalobou nejen podle názvu, ale též podle obsahu. Není z něj zřejmé, že by se žalobkyně domáhala přezkoumání jakéhokoli aktu správního orgánu; s takovýmto návrhem by ostatně neměla důvod obracet se na soud, nýbrž by jej nejspíše učinila u odvolacího orgánu ve správním řízení (k tomu srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 8. 2005, čj. Konf 93/2004-9, publikované pod č. 725/2005 Sb. NSS).

Žalobkyně tedy u civilních soudů neusilovala o to, aby rozhodly o vrácení přeplatku podle daňového řádu, nýbrž aby jí ve smyslu § 451 občanského zákoníku přiřkly částku, o níž se žalovaný podle jejího názoru bezdůvodně obohatil. O takto tvrzeném nároku by měl po postoupení věci rozhodovat krajský úřad, a totožnost věci, která je jedním z pojmových znaků kompetenčního sporu, je tedy dána. Z právě provedeného výkladu je ale také zřejmé, že zvláštní senát se neztotožňuje s názorem civilních soudů na to, kdo by měl ve věci žalobkyně rozhodnout. Jelikož „věci žalobkyně“, o níž Okresní soud v Chebu odmítl rozhodovat, není žádost o vrácení přeplatku, nýbrž žaloba na vydání bezdůvodného obohacení, mylí se tento soud, pokud popírá svou pravomoc. Rozhodovat o takové žalobě naopak soudům přísluší, a proto zvláštní senát rozhodl tak, jak je ve výroku uvedeno. Nezabýval se přitom povahou „odvolání“ žalobkyně ze dne 4. 4. 2000, neboť rozhodování o tomto podání nebylo předmětem kompetenčního sporu.

Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Navrhovatel označil jako druhou stranu kompetenčního sporu toliko Okresní soud v Chebu, který ve věci rozhodoval v I. stupni; to však není úplné. Být stranou kompetenčního sporu ve smyslu zákona č. 131/2002 Sb. obnáší nejen to, ve vztahu k jinému orgánu veřejné moci se domáhat pravomoci nebo ji aktivně popírat, ale také to, strpět zrušení (případně vyslovení nicotnosti) vlastního rozhodnutí, které je v rozporu s výrokem zvláštního senátu. Je přitom poměrně běžné, že rozhodnutí, jímž orgán I. stupně nesprávně popřel pravomoc, je poté v dalších instancích stvrzováno k řádným nebo i mimořádným opravným prostředkům. I tato rozhodnutí je ale třeba zrušit: byla by totiž překážkou pro další postup orgánu I. stupně, který je vázán rozhodnutími orgánů vyšších instancí, jemuž však zároveň byla rozhodnutím zvláštního senátu přiřknuta pravomoc rozhodovat ve věci.

V dosavadní rozhodovací praxi zvláštního senátu se za stranu kompetenčního sporu označoval převážně jen ten soud (nejčastěji; obecně by však mohlo jít o jakýkoli orgán v rámci určité hierarchie), jemuž přísluší pravomoc rozhodovat o věci v I. stupni, a přímou aplikací § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. se rušilo jen jeho rozhodnutí; případná rozhodnutí vydaná v dalším stupni řízení, kterými byla prvotní rozhodnutí potvrzována, se rušila za analogického užití tohoto ustanovení (srov. např. usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 5. 2004, čj. Konf 17/2004-7, publikováno pod č. 307/2004 Sb. NSS). V rozhodnutích zvláštního senátu se zdůrazňoval rozdíl mezi soudem I. stupně, jenž jako jediný může popřít svou pravomoc, a mezi soudem odvolacím, který něco takového učinit nemůže, neboť k oprávněmu prostředku jen stvrzuje správnost rozhodnutí soudu I. stupně. Z toho pak plynulo, že na každé straně kompetenčního sporu mohl stát jen jeden orgán; rozhodnutí orgánů vyššího stupně, které byly téhož právního názoru s orgánem nesprávně popírajícím svou pravomoc, pak byla rušena, aniž byly tyto orgány vyššího stupně považovány za strany kompetenčního sporu.

Jak však bylo řečeno, jednalo se o řešení nikoli výlučné, nýbrž toliko převládající: v novějších usneseních zvláštního senátu se vyskytovaly i názory jiné – srov. např. usnesení ze dne 14. 9. 2005, čj. Konf 66/2005-5, dostupné na www.nssoud.cz, kde byl naopak za stranu kompetenčního sporu označen kromě Krajského soudu v Ostravě i Nejvyšší správní soud, který pouze zamítl kasační stížnost proti usnesení, jímž krajský soud nesprávně odmítl žalobu pro nedostatek pravomoci. V této věci se zvláštní senát při vymezení stran kompetenčního sporu přiklonil právě k poslední uvedenému řešení a usoudil, že na jedné straně kompetenčního sporu – stejně jako na straně procesního vztahu obecně – může stát více subjektů, které sdílejí tentýž právní názor. (Rozumí se přitom, že takovými subjekty mohou být jen takové orgány, které ve věci rozhodovaly, a jsou s ní tedy skutečně procesně spjaty.) Tak tomu bude právě v případě, kdy soudy vyšší instance potvrdí nesprávný názor soudu I. stupně ohledně jeho vlastní pravomoci. Názor, podle něž může být stranou kompetenčního sporu pojmově jen soud I. stupně, neobstojí, což je zřetelné zvláště v negativních kompetenčních sporech: vždyť i soudy vyšší instance se v řízení o oprávněm prostředku vyjadřují k téže otázce pravomoci, k níž se formou zastavení řízení či odmítnutí žaloby vyslovil již soud I. stupně. Není tedy důvodu pro to, aby i ony nebyly považovány za strany kompetenčního sporu (samozřejmě jen tehdy, pokud k otázce pravomoci zastávají stejný názor, a pokud tedy rozhodnutí soudu nižšího stupně potvrdily). Takovému výkladu nebrání ani textace zákona č. 131/2002 Sb. [§ 1 odst. 1 písm. a) a b): *soudy* a *orgány* v množném čísle], a ostatně ani praxe zvláštního senátu, který ve svých výrocích určuje pravomoc nikoli konkrétního soudu povolaného k rozhodnutí o věci v I. stupni, nýbrž pravomoc určitého typu orgánu – *soudu v občanském soudním řízení*, *soudu ve správním soudnictví* – aniž se zabývá otázkou, který soud v hierarchii civilních či správních soudů by měl věc rozhodnout: to určují příslušné procesní řády.

Pokud tedy rozhodnutí, jímž soud I. stupně popřel svou pravomoc, bylo potvrzeno v odvolacím i dovolacím řízení a zvláštní senát následně posoudil tuto otázku opačně, jsou stranami kompetenčního sporu kromě soudu I. stupně i soudy vyšších instancí. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil jak obě usnesení Okresního soudu v Chebu, tak usnesení Krajského soudu v Plzni a usnesení Nejvyššího soudu, která výroku, jímž byla určena pravomoc, odporují.

Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále bude tedy Okresní soud v Chebu pokračovat v původním řízení o podané žalobě.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. června 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu