

U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Pavla Simona a soudců JUDr. Romana Fialy, Mgr. Ing. Radovana Havelce, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Pavla Pavlíka a JUDr. Marie Žiškové, rozhodl o návrhu **České národní banky** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ní a **Obvodním soudem pro Prahu 1**, a dalších účastníků sporu vedeného u Obvodního soudu v Praze 1 pod sp. zn. 25 C 52/2013, o žalobě o zaplacení 432 071,92 Kč: žalobkyně **WEST BROKERS a.s.**, se sídlem Slovanská 100, Plzeň, IČ 64832341, zastoupené Mgr. Ing. Pavlem Cinkem, advokátem se sídlem Sady 5. května 296/36, Plzeň, a žalovaná **Česká republika – Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, zastoupená JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Vodičkova 17/736, Praha 1,

t a k t o :

- I. **Žádná ze stran kompetenčního sporu není příslušná** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Obvodního soudu v Praze 1 pod sp. zn. 25 C 52/2013, o žalobě o zaplacení 432 071,92 Kč.
- II. Výrok II. usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 1. 10. 2013, čj. 25 C 52/2013 - 15, **se zrušuje**.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem doručeným dne 3. 12. 2015 se Česká národní banka (dále též jen „navrhovatelka“) domáhala, aby zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále také jen „*zákon o některých kompetenčních sporech*“) rozhodl kompetenční spor vzniklý podle ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) cit. zákona mezi ní a Obvodním soudem pro Prahu 1, týkající se zaplacení částky 432 071,92 Kč z titulu úroku z přeplatku na platbě ve prospěch veřejného rozpočtu.

Z předloženého spisu byly zjištěny následující skutečnosti:

Rozhodnutími Komise pro cenné papíry (dále jen „Komise“) ze dne 12. 10. 2004, čj. 51/So/9/2004/28, a prezidia Komise o rozkladu ze dne 9. 3. 2005, čj. 10/SoO/10/2004/1, byla žalobkyni za porušení zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, v tehdy platném znění (dále jen „zákon o cenných papírech“), uložena podle § 86 odst. 1 písm. b) tohoto zákona ve spojení s § 203 odst. 1 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, v tehdy platném znění (dále jen „zákon o podnikání na kapitálovém trhu“) pokuta ve výši 500 000,- Kč. Žalobkyně napadla uvedené rozhodnutí

prezidia Komise žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 13. 2. 2009, čj. 5 Ca 144/2005 - 101, toto rozhodnutí zrušil a věc vrátil navrhovatelce jako nástupkyni Komise. Proti tomuto rozsudku podala navrhovatelka kasační stížnost, která byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2011, čj. 2 Afs 91/2009 - 149. V tomto řízení nebyla otázka úhrady úroků řešena. Až na základě uvedených rozhodnutí byla Finančnímu odboru Ministerstva financí (dále též jen „Ministerstvo financí“) dopisem navrhovatelky ze dne 19. 4. 2011 postoupena žádost žalobkyně ze dne 28. 3. 2011 o uhrazení (vrácení zaplacené pokuty) úroků vyplývajících z § 64 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“), a nákladů právního zastoupení. Dne 18. 5. 2011 byla Ministerstvem financí žalobkyni vrácena pokuta 500 000 Kč. Dopisem ze dne 15. 7. 2011 Ministerstvo financí informovalo navrhovatelku, že žalobkyni byl dne 14. 7. 2011 uhrazen pouze zákonný úrok z prodlení ve výši 60 794,52 Kč, neboť Ministerstvo financí neshledalo důvod pro aplikaci § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků.

Žalobkyně proto dne 2. 4. 2012 podala žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V petitu žaloby navrhovala, aby městský soud rozhodl, že žalovaná je povinna uhradit jí rozdíl mezi úrokem z přeplatku dle zákona o správě daní a poplatků a uhrazeným úrokem z prodlení dle občanského zákoníku (492 866,44 Kč – 60 794,52 Kč) ve výši 432 071,92 Kč a náklady řízení. Městský soud vyslovil svou nepřislušnost a spis předložil dle § 104a odst. 2 o. s. ř. k rozhodnutí Vrchnímu soudu v Praze (dále jen „vrchní soud“) s odůvodněním, že se nejedná o obchodní spor podle § 9 odst. 3 o. s. ř. Vrchní soud usnesením ze dne 2. 5. 2013, čj. Ncp 2346/2012-11, rozhodl o určení věcné příslušnosti tak, že k projednání a rozhodnutí věci jsou podle § 9 odst. 1 o.s.ř. v prvním stupni příslušné okresní soudy a že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena k dalšímu řízení Obvodnímu soudu pro Prahu 1.

Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) unesením ze dne 1. 10. 2013, čj. 25 C 52/2013 - 15, řízení o žalobě o zaplacení 432 071,92 Kč zastavil (výrok I.) s tím, že po právní moci tohoto usnesení bude věc postoupena České národní bance (dále též jen „ČNB“) [výrok II.]; zároveň rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.). V odůvodnění uvedl, že žalobkyně se žalobním návrhem zjevně nedomáhá nároku, jenž by vyplýval ze soukromoprávního vztahu a ani nároku z jiného vztahu, který podle zákona projednávají soudy v občanském soudním řízení. O existenci povinnosti státu vrátit spolu s přeplatkem na platbě ve prospěch veřejného rozpočtu, vzniklé v důsledku vydání rozhodnutí správního orgánu při výkonu veřejné správy, i úrok podle § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků přísluší rozhodovat tomu správnímu orgánu, který má ve vztahu k placení předmětné platební povinnosti postavení správce daně ve smyslu ustanovení § 1 odst. 4 zákona o správě daní a poplatků. Placením uložené finanční povinnosti ve prospěch státního rozpočtu se přitom míní i postup při vrácení zaplacené platby, jejíž zaplacení bylo uloženo neprávem. V daném případě byla žalobkyni povinnost k zaplacení pokuty do státního rozpočtu uložena rozhodnutím Komise. Po zrušení Komise zákonem č. 57/2006 Sb. ke dni 1. 4. 2006 přešlo její postavení na ČNB podle čl. III bodu 1 tohoto zákona. Z obsahu spisu vyplývá, že ČNB, na niž se žalobkyně obrátila se stejným požadavkem jako uplatňuje v tomto řízení, se žádostí žalobkyně nezabývala a předala ji k vyřízení Finančnímu odboru Ministerstva financí. Obvodní soud proto postoupil věc tomu správci daně, který je příslušný k rozhodnutí o přeplatku na „daní“ podle ustanovení § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků.

ČNB s názorem obvodního soudu nesouhlasila, a podala proto návrh na zahájení řízení o kompetenčním sporu. ČNB ve svém návrhu uvedla, že žaloba byla obvodním soudem posouzena nesprávně. Jak z názvu žaloby, tak i z jejího obsahu je zřejmé, že se žalobkyně domáhala svých nároků podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů, a že obvodní soud měl žalobu posoudit jako požadavek na náhradu škody vůči státu podle tohoto zákona, o čemž rozhodují soudy v občanském soudním řízení. Za nezákonné rozhodnutí mohlo být považováno rozhodnutí prezidia Komise o rozkladu ze dne 9. 3. 2005, čj. 10/SoO/10/2004/1, které bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2009, čj. 5 Ca 144/2005 - 101, a za nesprávný úřední postup, spočívající v porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě, mohlo být považováno nereagování na žádosti žalobkyně o uhrazení úroků. Podle názoru navrhovatelky je tak orgánem příslušným vydat rozhodnutí o žádosti žalobkyně obvodní soud, jakožto obecný občanskoprávní soud, v jehož obvodu má sídlo žalovaná a případně též navrhovatelka. I kdyby zvláštní senát přes uvedené argumenty navrhovatelky došel k závěru, že příslušným k rozhodnutí není obvodní soud, ČNB není ve věci žádosti žalobkyně o zaplacení úroku z daňového přeplatku ani obecným správcem daně, který je v této věci povinen rozhodnout podle § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků. To však neznamená, že by byla v této věci nečinná. Vycházela z názoru, že má rozhodnout příslušný správce daně, a po doručení usnesení obvodního soudu provedla řadu kroků směřujících k předání žádosti žalobkyně o zaplacení úroku z daňového přeplatku obecnému správci daně, kterým je dle navrhovatelky příslušný celní úřad, tj. Celní úřad pro hlavní město Prahu. Ačkoliv byla žádost žalobkyně postoupena k převzetí zmíněnému celnímu úřadu několikrát, a to i s vědomím jeho nadřízeného správce daně, vždy bezvýsledně. V této věci bylo komunikováno i se žalovanou a bylo uskutečněno společné jednání za účasti zástupců navrhovatelky, žalované a Generálního ředitelství cel, avšak bez převzetí věci celními orgány. Důvodem byl argument, že o příslušnosti k vydání rozhodnutí podle § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků bylo rozhodnuto (dle navrhovatelky nesprávně) obvodním soudem. K usnesení obvodního soudu navrhovatelka sdělila, že k určení příslušnosti správních orgánů (obecných správců daně) k vedení správních (daňových) řízení může dojít pouze zákonem. Usnesením soudu o postoupení věci není možné založit věcnou příslušnost orgánu veřejné moci k provedení daňového řízení. Pokud by navrhovatelka v posuzovaném případě rozhodla, bylo by takové rozhodnutí z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti nicotné. Navrhovatelka nemá postavení správce daně, a to ani v rámci tzv. dělené správy. ČNB se proto ve svém návrhu domáhala, aby zvláštní senát rozhodl, že příslušný vydat rozhodnutí o zaplacení částky 432 071,92 Kč je soud a že se usnesení obvodního soudu ze dne 1. 10. 2013, čj. 25 C 52/2013 - 15, zrušuje.

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi Českou národní bankou a Obvodním soudem pro Prahu 1 se zvláštní senát řídil následující úvahou:

Obvodní soud pro Prahu 1 v předcházejícím řízení popřel svou pravomoc rozhodnout věc. Česká národní banka popírá svou pravomoc rozhodnout věc po jejím postoupení. Ve věci se jedná o negativní kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán zvláštní senát zákonem o některých kompetenčních sporech.

Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. rozhodnutí č. 485/2005 Sb. NSS).

V předložené věci má zvláštní senát posoudit, kdo (zda soud v občanském soudním řízení, nebo orgán moci výkonné) je příslušný rozhodnout o žalobě o zaplacení částky představující úroky z přeplatku na platbě (pokutě) ve prospěch veřejného rozpočtu, který vznikl v důsledku vydání rozhodnutí správního orgánu o pokutě následně zrušeného ve správním soudnictví.

Problematickou úroku z přeplatku na platbě (pokutě) ve prospěch veřejného rozpočtu (pokutě, dani, clu...) se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 21. 7. 2010, čj. 1 Afs 38/2010 - 100, na který odkázala ČNB i ve svém návrhu, a v rozsudcích ze dne 23. 11. 2011, čj. 7 Afs 59/2010 - 143 (publikovaném pod č. 2511/2012 Sb. NSS) a ze dne 12. 8. 2010, čj. 1 Afs 52/2010 - 180. Tato judikatura směřuje k *nezbytnosti odškodnění subjektů*, jimž stát neoprávněně zadržoval peněžní prostředky v souvislosti s rozhodnutím následně zrušeným. *Zaviněným přeplatkem* ve smyslu ustanovení § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků [předcházejícího stávajícímu ustanovení § 254 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, účinného od 1. 1. 2011 (dále jen „daňový řád“)] přitom judikatura správních soudů 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 náhled na existenci zaviněného přeplatku není podstatné, zda rozhodnutí o uložení pokuty bylo soudem zrušeno z důvodů procesních nebo věcných. Vždy se v tomto ohledu jednalo o zavinění vzniku přeplatku.

V této souvislosti se klíčovým jeví výklad právní úpravy *tzv. dělené správy* v kontextu inkasa pokut uložených sankčním rozhodnutím správního orgánu. Podstatou dělené správy je totiž rozlišení tří fází tohoto procesu – ukládání pokuty, které končí okamžikem právní moci rozhodnutí správního orgánu (orgánu veřejné moci), který není správcem daně, o uložení peněžité sankce; vybírání uložené sankce (inkaso dobrovolného splnění uložené peněžité sankce) a vymáhání uložené sankce v případě, že tato nebyla ve lhůtě splatnosti povinným subjektem dobrovolně uhrazena. V případě dělené správy sankci ukládá orgán, který není správcem daně, ale v další fázi procesu buď též orgán, nebo jiný státní orgán (zpravidla obecný správce daně) postupuje podle procesních daňových předpisů a vybírající nebo vymáhající orgán má již procesní postavení správce daně. V posuzovaném případě se jedná o dělenou správu věcnou, kdy orgán ukládající pokutu (Komise) je odlišným od orgánu, který má pravomoc ji vybírat a vymáhat, proto správu tohoto peněžitého plnění tomuto orgánu předá. K dělené správě dochází i při dobrovolném splnění uložené povinnosti. Rozhodující význam má skutečnost, že správu peněžitého plnění (vybírání, či vymáhání uložené povinnosti) uskutečňuje *vždy správce daně* podle daňových nebo procesních předpisů, zatímco povinnost byla uložena správním orgánem v režimu správního řádu, příp. zvláštního procesního předpisu. Nemá význam, zda správcem daně je v rámci správy daně stejný subjekt, který byl v předcházejícím řízení správním orgánem nebo subjekt odlišný (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, čj. 6 As 152/2014 - 78).

Jelikož v posuzovaném případě byla pokuta žalobkyni udělena v režimu zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, podle § 192 odst. 6 tohoto zákona, ve

znění rozhodném pro daný případ, pokuty vybírá a vymáhá příslušný *celní úřad*. Příjem z pokut uložených obchodníkům s cennými papíry podle tohoto zákona je příjmem Garančního fondu, příjem z ostatních pokut podle tohoto zákona je příjmem státního rozpočtu. V daném případě byla pokuta příjmem státního rozpočtu (ne příjmem ukladatele, tj. Komise) a uložené peněžité plnění mělo tedy být předáno celnímu úřadu, aby je jako obecný správce spravoval. Přestože žádost žalobkyně o vrácení uhrazené pokuty včetně úroků podle § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků byla navrhovatelkou postoupena Ministerstvu financí, a nikoli příslušnému celnímu úřadu (Celnímu úřadu pro hlavní město Prahu), je podstatné, že Komise v postavení správce daně nebyla, a proto také její právní nástupkyně ČNB nemůže rozhodovat o nároku na přiznání úroků z přeplatku (pokuty), jak se mylně domnívá obvodní soud.

Výše uvedeně lze pak obecně shrnout tak, že nepřiznání nároku na úrok dle § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků, resp. § 254 odst. 1 daňového řádu v případech, kdy v rámci dělené správy byla vybrána (zásadně příslušnými správci daně) pokuta uložená na základě sankčních rozhodnutí jiných správních orgánů, která byla později pro nezákonnost zrušena, není v souladu s právem, ani principy dobré správy. Tento přístup je proto podle ustálené judikatury (srov. výše) korigován soudy v rámci správního soudnictví.

Navrhovatelce je ale třeba dát za pravdu, že to neznamená, že újma, již žalobkyně utrpěla úhradou pokuty, která po právu být hrazena neměla, nemůže být kompenzována i jinak, tj. náhradou škody v občanskoprávním řízení. K tomu slouží zákon č. 82/1998 Sb., provádějící čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. S nemožností dispozice s určitou peněžní částkou jistě může být spojena škoda, a to nejen škoda spočívající v ušlém úroku. Tento nárok na náhradu vzniklé škody však lze uplatnit pouze postupem podle označeného zákona, včetně případné žaloby v občanském soudním řízení (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne čj. 7 Afs 59/2010 - 143, publikovaný pod č. 2511/2012 Sb. NSS).

Zvláštní senát však poznamenává, že v projednávané věci je třeba si nejprve ujasnit, o jaký nárok se v souvislosti se žalovanou částkou jedná (jaká je jeho právní podstata); to je totiž pro rozhodnutí o příslušnosti v kompetenčním sporu určující. Z předloženého spisu vyplývá, že žalobkyně žádá zaplacení částky 432 071,92 Kč, přičemž v souvislosti s touto částkou zmiňuje „úrok z přeplatku dle zákona o správě daní a poplatků“. Ze žaloby je dále rovněž zřejmé, že žalobkyně brojí proti výši úroků z přeplatku podle § 64 zákona o správě daní a poplatků; naopak nic (snad vyjma osoby žalované, kterou je Česká republika - Ministerstvo financí, jež však současně v původním řízení vracela uhrazenou pokutu a posuzovala žádost žalobkyně o zaplacení úroků) nenasvědčuje tomu, že by se žalobkyně domáhala náhrady škody vůči státu z důvodu nesprávného úředního postupu podle zákona č. 82/1998 Sb., o které by byl příslušný rozhodnout obvodní soud. Z obsahu spisu rovněž vyplývá, že příslušný správce daně o přiznání úroku z přeplatku nerozhodl; z obsahu spisu dále nevyplývá ani, že by rozhodlo Ministerstvo financí. I kdyby totiž bylo na Ministerstvo financí pohlíženo jako na „správce daně“ z titulu výběru pokuty, pak pouze navrhovatelku připisem informovalo, že ve vztahu k žalobkyni neshledalo důvod pro aplikaci § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků. Jen proti aktu rozhodnutí by totiž žalobkyně mohla využít řádný opravný prostředek a eventuálně se dále po rozhodnutí o

tomto opravném prostředku domáhat nápravy žalobou, příp. kasační stížností ve správním soudnictví. Jestliže ale příslušný správce daně takové rozhodnutí nevydal – a pokud své stanovisko nepřehodnotí ani po zrušení výroku II. usnesení obvodního soudu - procesní aktivita žalobce by mohla směřovat i proti nečinnosti správního orgánu, a to podáním žaloby ve správním soudnictví (podle § 79 odst. 1 s. ř. s.).

Protože rozhodnutí o žalobním nároku na zaplacení úroků podle § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků přísluší soudu ve správním soudnictví (v původním řízení správci daně, případně jeho nadřízenému orgánu v rámci opravného prostředku), zvláštní senát dospěl k závěru, že navrhovatelka není z uvedených důvodů příslušná rozhodnout o nároku na zaplacení úroků podle § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků a že současně (s přihlédnutím k obsahu žaloby) není příslušný rozhodnout o žalobě uplatňující tento nárok ani soud v občanském soudním řízení. Žádná ze stran kompetenčního sporu tak není příslušná vydat rozhodnutí. Z tohoto důvodu ponechal zvláštní senát výrok I. usnesení obvodního soudu o zastavení řízení v platnosti, neboť zastavení řízení o žalobě se stalo po právu (pravomoc soudu v občanském soudním řízení tu skutečně dána není). Zrušil ale II. výrok obvodního soudu, jímž věc postoupil navrhovatelce (§ 5 odst. 3 zákona o některých kompetenčních sporech), protože *ani tento správní orgán* takovou pravomoc nemá. Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona o některých kompetenčních sporech závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy.

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

V Brně 23. prosince 2016

JUDr. Pavel Simon
předseda zvláštního senátu