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. Michala Mazance a soudců Mgr. Radovana Havelce, JUDr. Pavla Simona Mgr. Víta Bičáka, JUDr. Romana Fialy a JUDr. Tomáše Rychlého, rozhodl o návrhu **Krajského soudu v Ústí nad Labem** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním na straně jedné a **Městským úřadem Litoměřice**, se sídlem v Litoměřicích, Mírové náměstí 15/7, na straně druhé, ve věci vedené u Krajského soudu v Ústí nad Labem pod sp. zn. 43 Nc 7041/2019,

takto:

I. **Příslušný** vydat rozhodnutí ve věci vedené u Krajského soudu v Ústí na Labem pod sp. zn. 43 Nc 7041/2019, **je správní orgán.**

II. Usnesení Městského úřadu Litoměřice ze dne 6. 6. 2019, čj. MULTM/0036597/19/OŽÚ/Lna **se zrušuje.**

Odůvodnění:

[1] Návrhem doručeným dne 18. 12. 2019 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále „zákon o některých kompetenčních sporech“), se Krajský soud v Ústí nad Labem domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o některých kompetenčních sporech. Spor měl dle jeho tvrzení vzniknout mezi ním na straně jedné a Městským úřadem Litoměřice na straně druhé ve věci vedené u krajského soudu pod sp. zn. 43 Nc 7041/2019.

[2] Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti:

[3] Společnost FORD MOTOR COMPANY, s. r. o. (dále jen „oznamovatelka“), podala Městskému úřadu Litoměřice oznámení o podezření ze spáchání přestupku. Uvedla, že společnost iAuto, a. s. (dále jen „podezřelá“), nezakládá do sbírky listin obchodního rejstříku listiny zobrazující hospodářské výsledky, zejména účetní závěrky. Tím mohla spáchat přestupek na úseku podnikání dle § 9 odst. 2 písm. a) bodu 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“).

[4] Městský úřad Litoměřice toto podání usnesením ze dne 6. 6. 2019, čj. MULTM/0036597/19/OŽÚ/LNa, s odkazem na ustanovení § 12 správního řádu, postoupil Krajskému soudu v Ústí nad Labem, jakožto věcně příslušnému *„správnímu orgánu“*. Ve výroku uvedl, že ve věci jde o oznámení o podezření ze spáchání přestupku dle § 66 písm. c) zákona č. 304/2013, o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů (dále jen „zákon o rejstřících“); proč podání postupuje krajskému soudu, jakožto *„správnímu orgánu“*, ovšem z obsahu rozhodnutí není zřejmé.

[5] Krajský soud popřel svou pravomoc ve věci vydat rozhodnutí a věc předložil zvláštnímu senátu. Uvedl, že se v dané věci jedná o podezření ze spáchání přestupku na úseku podnikání ve smyslu § 9 odst. 2 písm. a) bodu 2 zákona o některých přestupcích, k jehož projednání je dle § 60 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky (dále jen „zákon o přestupcích“) příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností. Na věci nic nemění ani to, že přestupek má spočívat v porušení povinnosti stanovené § 72 odst. 1 zákona o rejstřících. Rejstříkový soud může osobu zapsanou v rejstříku pouze vyzvat k předložení listin, případně, pokud neuposlechne, může jí uložit dle § 104 zákona o rejstřících pořádkovou pokutu, to však pouze v rámci řízení o zápisu do veřejného rejstříku, nikoli v přestupkovém řízení. K projednání přestupkových jednání jsou povolány výlučně správní orgány, nikoli soudy. Krajský soud se věcí podezřelé zabývá pod sp. zn. Fj 27992/2019, nikoliv však jako přestupkem.

[6] Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi správním orgánem a soudem se zvláštní senát řídil následující úvahou:

[7] Z podkladů předložených zvláštnímu senátu je zřejmé, že Městský úřad Litoměřice obdržel dne 3. 6. 2019 *podnět* oznamovatelky, obsahující indicie o možném spáchání přestupku podezřelou. Současná úprava přestupkového řízení (zákon o přestupcích) na rozdíl od předchozí úpravy (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích) již nezná institut „návrhového přestupku“ (srov. § 67 odst. 1 a § 68 zákona o přestupcích) a přestupkové řízení se tedy vždy zahajuje pouze *ex officio*, tzn. *oznámením* o zahájení přestupkového řízení osobě podezřelé ze spáchání přestupku (viz § 78 zákona přestupcích a § 46 odst. 1 správního řádu), nezvolí-li správní orgán namísto toho postup podle § 64 zákona o přestupcích (předání věci jinému orgánu) či § 76 tohoto zákona (odložení věci, aniž by došlo k zahájení řízení).

[8] Z usnesení Městského úřadu Litoměřice ze dne 6. 6. 2020 (viz odst. [4] výše) zřetelně vyplývá, že městský úřad přestupkové řízení na základě obdrženého podnětu nezahájil, nepostupoval ani podle § 64 či § 76 přestupkového zákona, nýbrž věc *„postoupil“* krajskému soudu s odkazem na ustanovení § 12 správního řádu. Takový postup je nicméně pojmově vyloučen, a to nejen proto, že zákon o přestupcích takový postup nepředvídá (funkci postoupení věci nahrazuje institut jejího předání), ale též z toho důvodu, že postup dle § 12 správního řádu je myslitelný pouze mezi *správními orgány* (viz věta první citovaného ustanovení).

[9] *Stricto sensu* se tedy posuzovaná věc (kde neprobíhá žádné řízení) vůbec nemohla procesně předvídaným způsobem dostat do dispozice krajského soudu. Postup zvolený městským úřadem tak krajský soud právně k ničemu nezavazuje a konsekventně by tak bylo možné dovodit, že zde k žádnému (negativnímu) kompetenčnímu sporu nedošlo.

Jelikož však procesní úprava kompetenčních sporů vyplývající ze zákona o některých kompetenčních sporech existenci řízení (v němž by teprve ke kompetenčnímu sporu mohlo dojít) *expressis verbis* nevyžaduje (viz § 2 odst. 2 věta druhá, podle které je kompetenčním sporem též *spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků*), bylo by podle názoru zvláštního senátu výrazem přepjatého právního formalismu jen z tohoto důvodu dovodit absenci kompetenčního sporu. Překážkou vzniku kompetenčního sporu nemůže být ani zvolený způsob popření pravomoci. Dle judikatury zvláštního senátu k němu nemusí nutně dojít v obvyklé procesní formě; postačí, je-li nepochybné, že obě strany svou pravomoc ve věci konat popírají. Smyslem rozhodování kompetenčních sporů je určit, který orgán veřejné moci se má věcí zabývat, bez ohledu na to, zda má věc meritorně projednat a rozhodnout (což je typický případ), či jen věc vyřídit tím, že se jí procesními předpisy předvídaným způsobem (tj. vydáním procesního rozhodnutí) odmítne *a limine* zabývat (například tím, že věc usnesením poznamenaným do spisu odloží). V obou případech bude výsledkem rozhodnutí kompetenčního sporu určení orgánu *příslušného k vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení* řízení, jak to předpokládá ustanovení § 5 odst. 1 zákona o některých kompetenčních sporech. Opačný přístup by nevedl k odstranění nejistoty v tom, kdo má věc „vyřídit“, přičemž žádný jiný procesní nástroj k určení takového orgánu právní úprava nenabízí.

[10] S ohledem na uvedené skutečnosti dospěl zvláštní senát i přes značně atypickou procesní situaci k názoru, že v dané věci reálně vznikl mezi krajským soudem a městským úřadem negativní kompetenční spor [§ 1 odst. 1 písm. a), § 1 odst. 2 věta druhá zákona o některých kompetenčních sporech], a je proto založena jeho pravomoc tento spor rozhodnout (§ 2 odst. 1 citovaného zákona).

[11] Pokud jde o samotné posouzení, který orgán veřejné moci má danou věc vyřídit, není pochyb o tom, že tímto orgánem nemůže být soud. Jde-li o posouzení, zda určité jednání může být kvalifikováno jako přestupek (tj. správní delikt definovaný v § 5 zákona o přestupcích), je věcně příslušným k této úvaze a případnému vedení řízení o něm výlučně správní orgán, neboť z ustanovení § 60 odst. 1 zákona o přestupcích vyplývá, že *nestanoví-li zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení obecní úřad obce s rozšířenou působností.* Z dikce zákona lze bez jakékoli pochybnosti dovodit, že nebude-li založena věcná příslušnost obce s rozšířenou působností, bude věcně příslušným k projednání přestupkové věci jiný *správní orgán.* Je tedy pojmově vyloučeno, aby o (jakémkoli) přestupku vedl řízení (a rozhodoval) soud. Lze pouze pro úplnost dodat, že uložil-li by rejstříkový soud dle § 104 odst. 1 zákona o rejstřících pořádkovou pokutu osobě, která neuposlechla jeho výzvy k předložení listin, které podle tohoto nebo jiného zákona mají být založeny do sbírky listin, nejednalo by se o rozhodování o přestupku (tj. v rámci přestupkového řízení), nýbrž o uložení *pořádkové sankce* v rámci soudem vedeného rejstříkového řízení, tzn. v rámci výkonu soudnictví.

[12] Zvláštní senát proto postupem dle § 5 odst. 1 zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů rozhodl, že příslušným vydat rozhodnutí v dané věci je správní orgán.

[13] Na tomto místě je nutné upozornit, že zvláštní senát nemůže věcně příslušný správní orgán zavázat, aby ve věci meritorně rozhodl. Jak bylo popsáno výše,

v posuzované věci dosud nebylo správní (přestupkové) řízení zahájeno, přičemž posouzení, zda se tak vůbec stane (a zda tedy bude ve věci vedeno řízení, zakončené vydáním meritorního rozhodnutí) je již otázkou věcného hodnocení podnětu, ke kterému je povolán výlučně správní (přestupkový) orgán. Rozhodl-li tedy zvláštní senát, že příslušným ve věci *rozhodnout* je správní orgán, je nutno tento výrok chápat v kontextu doktrinálně chápaného pojmu „*rozhodnutí*", jakožto individuálního (správního) aktu. Z tohoto pohledu je tedy rozhodnutím nejen *rozhodnutí* ve smyslu ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu (tj. rozhodnutí ve věci samé), ale též *usnesení* (viz § 76 správního řádu), a to včetně usnesení, které se pouze poznamenává do spisu (§ 76 odst. 2 *in fine* správního řádu), neboť i zde se jedná o individuální správní akty.

[14] Z hlediska posuzované věci je dále podstatné, že zvláštní senát při posuzování daného kompetenčního sporu dospěl k závěru, že správním orgánem věcně příslušným k vyřízení shora uvedeného podnětu (tj. orgánem, u kterého je založena jeho pravomoc ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 1 odst. 1 zákona o některých kompetenčních sporech) není Městský úřad Litoměřice (jakožto strana kompetenčního sporu), a to z následujících důvodů.

[15] Přestupek podezřelé má spočívat v porušení povinnosti zveřejnit účetní závěrku. Účetní jednotky musí sestavovat účetní závěrku dle § 6 odst. 4 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví a zveřejňovat ji dle § 21a odst. 1 téhož zákona. Účetní jednotky, které se zapisují do veřejného rejstříku, zveřejňují účetní závěrku a výroční zprávu jejich uložením do sbírky listin dle § 21a odst. 4 zákona o účetnictví. Dle § 66 písm. c) zákona o rejstřících obsahuje sbírka listin účetní závěrku, stanoví-li povinnost jejího uložení do sbírky listin zákon upravující účetnictví osob a vyžaduje-li její vyhotovení jiný zákon, kterým je právě zákon o účetnictví. Zapsaná osoba předloží rejstříkovému soudu listiny zakládané do sbírky listin dle § 72 odst. 1 zákona o rejstřících bez zbytečného odkladu od vzniku rozhodné skutečnosti.

[16] Z uvedeného plyne, že účetní jednotka zapsaná v obchodním rejstříku má povinnost účetní závěrku předložit rejstříkovému soudu, který ji zveřejní v příslušném rejstříku. Pokud tak neučiní, porušuje jedním skutkem § 21a odst. 1 a 4 zákona o účetnictví a § 66 písm. c) zákona o rejstřících.

[17] Dle § 37a odst. 1 písm. l) zákona o účetnictví se účetní jednotka dopustí přestupku tím, že *nezveřejní účetní závěrku nebo výroční zprávu podle § 21a* téhož zákona. Z ustanovení § 37ab zákona o účetnictví se podává, že *přestupky podle tohoto zákona projednává finanční úřad, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.*

[18] Dle § 9 odst. 2 písm. a) bodu 2 zákona o některých přestupcích se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že *nesplní povinnost podat návrh na zápis, změnu nebo výmaz zápisu v obchodním rejstříku nebo v jiném veřejném rejstříku, popřípadě v jiné evidenci nebo uložit listinu do sbírky listin* [tzn. nesplní-li, mimo jiné, povinnost vyplývající pro ní z § 66 písm. c) zákona o rejstřících ve spojení s § 21a zákona o účetnictví]. Dle § 60 odst. 1 zákona o přestupcích platí, že *nestanoví-li zákon jinak, je správním orgánem příslušným k řízení o přestupku obecní úřad obce s rozšířenou působností.* Zákon o přestupcích u přestupků na úseku podnikání výjimku z § 60 odst. 1 nestanoví, stejně tak ani zákon o rejstřících; zákon o některých přestupcích pak věcnou příslušnost

přestupkových orgánů neupravuje vůbec. K projednání tohoto přestupku je tedy věcně příslušný úřad obce s rozšířenou působností.

[19] Z toho, co bylo uvedeno výše, by se *prima facie* mohlo zdát, že porušení publikační povinnosti účetní závěrky ve veřejném rejstříku by mohlo představovat jednočinný souběh přestupků; podezřelá by tak jedním skutkem mohla spáchat dva přestupky, k jejichž projednání jsou věcně příslušné různé správní orgány. Jednočinný souběh však vylučuje zásada speciality, která se uplatní i v dané věci. Skutková podstata § 9 odst. 2 písm. a) bodu 2 zákona o některých přestupcích je totiž svým rozsahem širší než skutková podstata § 37a odst. 1 písm. l) zákona o účetnictví, protože první se vztahuje na všechny listiny ukládané do sbírky listin a k tomu ještě na všechna podání na zápis, změnu nebo výmaz zápisu, zatímco druhá pouze na účetní závěrku nebo výroční zprávu. Jedná se tedy o zdánlivý souběh přestupků, a ve věci se proto aplikuje zvláštní skutková podstata stanovená zákonem o účetnictví. Jak již bylo uvedeno výše, k projednání tohoto přestupku je dle § 37ab zákona o účetnictví věcně příslušný finanční úřad.

[20] Výše uvedený závěr nicméně nemohl zvláštní senát promítnout do výroku svého rozhodnutí. Řízení ve věcech kompetenčních sporů je zákonem o rozhodování některých kompetenčních sporů koncipováno jako návrhové, kontradiktorní řízení, jehož cílem je určit, *která ze stran kompetenčního sporu* má k vyřízení věci (vydání rozhodnutí - viz § 5 odst. 5 zákona) založenu pravomoc. Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů neřeší situaci (která nastala ve věci nyní projednávané), kdy je podle názoru zvláštního senátu založena pravomoc jiného orgánu, než který je účastníkem kompetenčního sporu. Současně tato úprava neumožňuje zvláštnímu senátu tento orgán do probíhajícího řízení jakkoli „přibrat“. Účastníkem kompetenčního sporu je *per definitionem* ten, kdo návrh zvláštnímu senátu podal (tj. zásadně jedna ze stran kompetenčního sporu), ten, proti komu návrh směřuje (druhá strana kompetenčního sporu), jakož i účastnící řízení, v němž se otázka pravomoci stala spornou (viz § 3 odst. 2 a 3 zákona o některých kompetenčních sporech). Možnost rozšíření okruhu účastníků řízení nelze dovodit ani ze subsidiárně použitelného procesního předpisu, kterým je soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), respektive jeho část třetí hlava první (viz § 4 zákona o některých kompetenčních sporech); uvažovat o přibrání jiného orgánu veřejné moci do řízení v postavení osoby zúčastněné na řízení (§ 34 s. ř. s.) je pojmově vyloučeno již jen proto, že orgán veřejné moci není při výkonu svých pravomocí nositelem žádných subjektivních práv, do nichž by mohlo být rozhodnutím zvláštního senátu zasaženo.

[21] Současně je vyloučeno, aby zvláštní senát výrokem svého rozhodnutí autoritativně určil pravomoc rozhodnout *ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení* o kompetenčním sporu (§ 5 odst. 1 zákona o některých kompetenčních sporech) orgánu, který nebyl účastníkem tohoto řízení a nemohl tak uplatňovat v řízení svá procesní práva.

[22] Za této situace nemohl zvláštní senát sám rozhodnout, že pravomoc k vyřízení předmětného podnětu má (místně příslušný) finanční úřad, avšak výrok tohoto rozhodnutí, podle něhož je dána pravomoc správního orgánu, je pro další úkony, jejichž adresátem by měl být výše zmíněný správní orgán, závazným podkladem. Bude proto na Městském úřadu Litoměřice, aby poté, co mu Krajský soud v Ústí nad Labem vrátí postoupený spisový materiál, věc postupem dle § 64 odst. 2 věty první zákona o přestupcích předal místně příslušnému finančnímu úřadu k vyřízení.

[23] Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona o některých kompetenčních sporech 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. Jakkoli bylo výše vyloženo, že věcně příslušným k vyřízení podnětu není Městský úřad Litoměřice, ale jiný správní orgán, přistoupil zvláštní senát ke zrušení usnesení, kterým byla věc *„postoupena"* krajskému soudu. Tento postup je v souladu se smyslem ustanovení § 5 odst. 3 zákona o některých kompetenčních sporech, neboť předmětné usnesení odporuje výroku ad I. tohoto rozhodnutí zvláštního senátu a jeho odklizením se rovněž pro městský úřad vytváří prostor k *předání věci* jinému správnímu orgánu, tentokrát již procesně předpokládaným způsobem.

[24] 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 16. února 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu