



7 A 153/95-25

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže Joštova 8, Brno	
Došlo: - 4 -02- 1998	
Číslo: 971/94	Vyřizuje: 3/94-120
Přílohy: 11 a 12 a 4	

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Vrchní soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Věry Šimůnkové a soudkyň JUDr. Jitky Lesné a JUDr. Bedřišky Sitenské v právní věci žalobce **TAXICECH**, se sídlem v Karlových Varech, Zeyerova ul. č. 11, právně zast. JUDr. Milanem Zemanem, advokátem se sídlem advokátní kancelář Krondl, Zeman a spol., 360 01 Karlovy Vary, Moskevská ul. č. 66, proti žalovanému dříve Ministerstvu pro hospodářskou soutěž ČR, nyní Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Brno, Joštova 8, v řízení o přezkoumání rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž ze dne 20.6.1995, č.j. S 34/94 704/95-210,

t a k t o :

Rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž ze dne 20.6.1995, č.j. S 34/94 704/95-210 a rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž - exekuční příkaz ze dne 9.3.1995, č.j. 230/95-210 se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám jeho právního zástupce, advokáta JUDr. Milana Zemana, na náhradě nákladů řízení částku 1.260,- Kč do třiceti dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podle části páté hlavy druhé o.s.ř. podanou dne 28.8.1995 Krajskému soudu v Brně a postoupenou tímto soudem věcně příslušnému Vrchnímu soudu v Praze, upřesněnou dne 17.11.1995, se žalobce **TAXICECH** - dobrovolné zájmové sdružení autodopravců osobní i nákladní autodopravy v okrese Karlovy Vary - domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž označeného v záhlaví rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o námitkách podaných Taxicechem Karlovy Vary proti rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž - exekučnímu příkazu na příkázání pohledávky podle § 73 odst. 6, písm. a) zákona ČNR č. 337/1992 Sb. v platném znění tak, že námitkám se nevyhovuje.

Žalobce v žalobě zpochybňoval pravomoc žalovaného exekuční příkaz vydat. Uvedl, že exekuční titul byl vydán podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), výkon exekučního titulu - správního rozhodnutí, je proto oprávněn provést pouze příslušný soud (§ 274 písm. f) o.s.ř.). Ustanovení § 73 odst. 8 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., jehož se žalobou napadené rozhodnutí dovolává, se nevztahuje na případy vymáhání pokuty uložené za porušení zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. Napadené rozhodnutí je tudíž nezákonné.

K žalobě žalobce přiložil stanovy dobrovolného zájmového sdružení autodopravců osobní i nákladní autodopravy v okrese Karlovy Vary (dále též "sdružení") registrované Ministerstvem vnitra ČR dne 23.4.1991 pod zn. VS/1-6364/91-R, z nichž se podává, že toto sdružení vzniklo a bylo registrováno podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších novel, název sdružení "TAXICECH", sídlo sdružení - TAXI ČSAD, pod adresou Zeyerova 11, 360 01 Karlovy Vary.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že pravomocným rozhodnutím ministra pro hospodářskou soutěž č.j. R 10/94 byla Taxicechu Karlovy Vary, Zeyerova 11, 360 01 Karlovy Vary, uložena pokuta ve výši 100.000,- Kč. Vzhledem k tomu, že povinný subjekt pokutu nezaplatil ve lhůtě v rozhodnutí uvedené, byl v souladu s ustanovením § 73 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb. v platném znění vyzván k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě. Ani po uplynutí stanovené náhradní lhůty nebyl nedoplatek na pokutě uhrazen; bylo proto přikročeno k exekuci ve smyslu § 73 výše citovaného zákona a vydán exekuční příkaz na přikázání pohledávky na peněžní prostředky žalobce na účtu vedeného u Komerční banky, a.s. Námitkám proti exekučnímu příkazu, které žalobce podal, vyhověno nebylo. K pravomoci Ministerstva pro hospodářskou soutěž v případě vymáhání pokut žalovaný uvedl, že je dána ustanovením § 1 odst. 3 a 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků ve znění pozdějších předpisů; toto ustanovení výslovně opravňuje kromě územních finančních orgánů i další správní orgány k postupu při vymáhání pokut podle části šesté zmíněného zákona. Působnost žalovaného ve věci vybírání pokut uložených podle zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění zákona č. 495/1992 Sb. a zákona č. 286/1993 Sb., vyplývá z ustanovení § 14 odst. 7 tohoto zákona, které pověřuje Ministerstvo pro hospodářskou soutěž vybíráním pokut. Zákon o ochraně hospodářské soutěže je tedy zvláštním zákonem, který svěřuje žalovanému jako správnímu orgánu ve smyslu § 1 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb. v platném znění vybírání pokut. Pokuty uložené podle zákona o ochraně hospodářské soutěže jsou příjmem státního rozpočtu České republiky, což je rovněž v souladu s požadavkem obsaženým v § 1 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb. K námitce žaloby, že exekuci je oprávněn provést pouze soud, žalovaný uvedl, že soudní exekuce je v ustanovení § 73 odst. 3 zákona ČNR č. 337/1992 Sb. v platném znění uvedena v případě vymáhání pokut uložených správními orgány pouze jako alternativní. Ani z ustanovení § 274 písm. f) o.s.ř. nevyplývá, že výkon správního rozhodnutí je oprávněn provést pouze soud. S ohledem na výše uvedené navrhl žalovaný zamítnutí žaloby.

Žalobce repliku k vyjádření žalovaného nepodal.

K dotazu soudu Ministerstvo vnitra dne 13.1.1998 sdělilo, že v registru občanských sdružení je veden subjekt pod názvem "TAXICECH" se sídlem Karlovy Vary, registrace byla provedena dne 23.4.1991, poslední změna stanov byla Ministerstvem vnitra vzata na vědomí dne 19.2.1997.

Ze správních spisů, které žalovaný soudu předložil, byly zjištěny následující podstatné skutečnosti:

Rozhodnutím Ministerstva pro hospodářskou soutěž ze dne 27.7.1994 č.j. 210/372/94 bylo ukončeno prvostupňové správní řízení vedené s účastníkem řízení TAXICECH, Zeyerova 11, 360 01 Karlovy Vary; tímto rozhodnutím byla mimo jiné podle ustanovení § 11 písm. h) a § 14 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže ve znění pozdějších předpisů uložena Taxicechu Karlovy Vary pokuta za porušení povinností stanovených zákonem ve výši 1.000.000,- Kč.

O rozkladu, který proti tomuto rozhodnutí podal Taxicech Karlovy Vary, rozhodl ministr pro hospodářskou soutěž rozhodnutím ze dne 10.12.1994 č.j. R 10/94, které nabylo právní moci dne 21.12.1994, tak, že rozkladem napadené rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž změnil mimo jiné ve výroku o uložení pokuty tak, že Taxicechu Karlovy Vary se za porušení povinností uvedených v § 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže ukládá podle § 14 odst. 4 tohoto zákona pokuta ve výši 100.000,- Kč.

Ve správním spise je založena výzva k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě (ve smyslu § 73 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb.) ze dne 16.1.1995 adresovaná "Taxicech Karlovy Vary, Martin Jícha, předseda, Zeyerova 11, 360 01 Karlovy Vary".

Poté Ministerstvo pro hospodářskou soutěž vydalo dne 9.3.1995 pod č.j. 230/95-210 exekuční příkaz na příkázání pohledávky - dlužník označen "Taxicech Karlovy Vary, Martin Jícha, předseda, Zeyerova 11, 360 01 Karlovy Vary", poddlužník "Komerční banka, a.s., pobočka Karlovy Vary, Bělehradská 13, 360 01 Karlovy Vary". V tomto rozhodnutí uvedeno, že podle údajů evidence splatných pokut označený dlužník nezaplatil ani v náhradní lhůtě stanovené výzvou ze dne 26.1.1995 vydanou v souladu s ustanovením § 73 odst. 1 v návaznosti na § 1 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb. v platném znění pokutu ve výši 100.000,- Kč uloženou pravomocným rozhodnutím ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 10.12.1994 č.j. R 10/94. K vymožení výše uvedeného nedoplatku příkazuje Ministerstvo pro hospodářskou soutěž poddlužníkovi podle § 73 odst. 6, písm. a) posledně citovaného zákona, aby poté, kdy tento exekuční příkaz nabude právní moci, odepsal pohledávku z účtu dlužníka (v rozhodnutí číslo účtu konkrétně označeného). Dlužníkovi se zakazuje nakládat po doručení tohoto příkazu s prostředky na účtu až do výše vykonatelného nedoplatku.

O námitkách, které proti rozhodnutí - exekučnímu příkazu podal Taxicech Karlovy Vary rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne

20.6.1995, č.j. S 34/94 704/95-210 tak, že námitkám nevyhověl. V odůvodnění uvedeno, že dlužník Taxicech Karlovy Vary nezaplatil uloženou pokutu ve výši 100.000,- Kč ve stanovené lhůtě, byl v souladu s ustanovením § 73 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb. v platném znění vyzván k zaplacení nedoplatku v náhradní lhůtě. Vzhledem k tomu, že ani po uplynutí stanovené náhradní lhůty dlužník nedoplatek na pokutě nevyrovnal, přikročil správní orgán po upozornění k exekuci. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného v další části dovozuje - obdobně jako ve vyjádření k žalobě - pravomoc ministerstva vymáhat pravomocně uložené pokuty podle zákona ČNR č. 337/1992 Sb.

Žaloba je důvodná.

V projednávané věci, jak vyplynulo z obsahu správního spisu, a dále i ze stanov přiložených žalobcem k podané žalobě (stanovy dobrovolného zájmového sdružení autodopravců osobní i nákladní autodopravy v okrese Karlovy Vary), bylo účastníkem správního řízení občanské sdružení založené podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, t.j. právní subjekt s názvem TAXICECH, se sídlem Zeyerova 11, Karlovy Vary. Toto sdružení bylo také ve smyslu § 2 odst. 3 citovaného zákona právní osobou, tedy právním subjektem, vůči němuž měly směřovat úkony správních orgánů včetně vydávaných rozhodnutí. Jak dále vyplývá ze sdělení Ministerstva vnitra ČR ze dne 13.1.1998, které soud vyžádal, v registru občanských sdružení je u tohoto ministerstva veden subjekt pod názvem "TAXICECH"; nikoli občanské sdružení s názvem "Taxicech Karlovy Vary".

Správní orgány obou stupňů však v rámci exekučního řízení jednaly a napadenými rozhodnutími uložily povinnosti resp. vedly exekuční řízení podle zákona ČNR č. 337/1992 Sb. s neexistujícím subjektem s názvem "Taxicech Karlovy Vary", tedy s něčím, co podle práva není způsobilé práva a povinnosti mít. Takováto vada má nutně za následek, že rozhodnutí je nevykonatelné, neboť práva a povinnosti lze dovozovat jen u toho, kdo v právním smyslu existuje, nikoli u něčeho, co v právním smyslu subjektem práv a povinností vůbec není a být nemůže.

~~Podstatou rozhodnutí správního orgánu a jeho základní náležitostí je autoritativním a právní moci schopným způsobem konstitutivně nebo deklaratorně rozhodnout o právech a povinnostech subjektu právního vztahu. Skutečnost, že rozhodnutí správního orgánu uložilo povinnost neexistujícím subjektu, t.j. něčemu, co není osobou v právním slova smyslu a není způsobilé mít práva a povinnosti, má za následek, že správní akt, jímž mělo být rozhodnuto o právu či povinnosti, obsahuje takovéto rozhodnutí pouze zdánlivě. Ve skutečnosti však takové rozhodnutí neexistuje, neboť tu není nic, co by bylo způsobilé s účinky právní moci dotknout právní sféru zaměřené fyzické nebo právní osobě.~~

Takovýto nedostatek představuje jeden z případů nejzávažnější vady, nulity správního aktu, k níž soud přihlíží z povinnosti úřední bez ohledu na to, zda žaloba poukazovala na vady nulitu způsobující, nebo se domáhala zrušení aktu pro

nezákonnost nebo věcnou vadnost.

Povinnost soudu zabývat se otázkou nulity správního rozhodnutí ex officio není prolomením disposiční zásady, kterou je správní soudnictví ovládáno, ale jejím logickým vyústěním. Soud zkoumá v řízení podle hlavy druhé, části páté o. s. ř. zákonnost napadeného rozhodnutí jen v mezích stížních bodů, které žalobce v žalobě vytkl. Dovedeno do přísného důsledku, soud by nemohl poskytnout ochranu žalobci právě v těch nezávažnějších případech porušení zákona, které teorie i praxe správního práva shodně spojují s neexistencí aktu samého, protože by tu chyběl základní předpoklad úspěšné žaloby, totiž sám fakt existence napadeného rozhodnutí. Na druhé straně i nulitní akt je zpravidla správním úřadem představován jako akt perfektní a jsou z něj vyvozovány jeho autorem právní důsledky státní mocí vynucované. Je proto nezbytné jej výrokem soudu odstranit, ovšem za předpokladu, že žaloba proti takovému aktu směřující, je sama způsobila soudní přezkum vůbec vyvolat.

Na těchto závěrech nic nemění to, že zákonodárce nulitu (neexistenci, non negotium) aktu výslovně neupravil a neodlišil ji od ostatních vad správních aktů, zejména věcné vadnosti a nezákonnosti (na rozdíl od některých zahraničních úprav správního soudnictví, které umožňují netoliko napadat na soudě správní akt pro nezákonnost, ale domáhat se i určovacího výroku, že takový akt neexistuje, a současně stanoví povinnost soudu zkoumat tuto otázku z úřední povinnosti). Nedostatek potřebné zákonné úpravy v českém právu znamená tedy nemožnost postupovat tak, jak by bylo logické, totiž výrokem soudu toliko autoritativně deklarovat, že akt nemá žádné právní důsledky; je nutno výrokem soudu vyslovit formální zrušení.

Zrušuje-li soud rozhodnutí pro nulitu, nezabývá se z důvodů právě vyložených případnými dalšími námitkami žaloby, poukazujícími na nezákonnost takového rozhodnutí; zákonnost lze zkoumat jen u aktu, který existuje.

Z uvedených důvodů proto soud dospěl k závěru, že obě napadená rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů (§ 250f odst. 1, písm. a) o.s.ř.), a proto obě tato rozhodnutí zrušil podle ustanovení § 250j odst. 2 o.s.ř. Z uvedených důvodů také v souladu s ustanovením § 250f odst. 1, písm. a) o.s.ř. nenařizoval ve věci jednání.

Závěrem je třeba poznamenat, že jestliže v průběhu řízení podle části páté o. s. ř. původní žalovaný správní orgán zanikl, a jeho působnost na tomto úseku státní správy převzal na základě zákonné úpravy (zákon č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv) jiný správní orgán, soud řízení nepřerušuje, neboť to povaha věci nevyžaduje (§ 107 odst. 1, 246c o. s. ř.) a rozhodne o původní žalobě; žalovaným je však nadále ten správní orgán,

jemuž podle nové zákonné úpravy přísluší napříště o věci rozhodnout. Vůči tomuto novému správnímu orgánu také soud přizná žalobci případně právo na náhradu nákladů řízení.

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 250k odst. 1 o. s. ř. tak, že úspěšnému žalobci přiznal právo na jejich náhradu. Její výše je dána zaplaceným soudním poplatkem a odměnou za provedené dva úkony právní pomoci advokáta s příslušnou paušální náhradou (§ 14, 16 a 19 vyhlášky č. 270/1990 Sb., § 15 vyhl. č. 177/1996 Sb.). Celkovou částku 1.260,- Kč (1.000,- + 2x 130,- Kč) uložil soud žalovanému zaplatit k rukám právního zástupce žalobce (§ 149 odst. 1, 246c o. s. ř.) ve stanovené lhůtě.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Praze dne 23. ledna 1998 .



JUDr. Věra Šimůnková v.r.  
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: