



2A 5/96

ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Vrchní soud v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Marty Coufalové v právní věci žalobce: ~~České komory architektů~~, Praha 1, Letenská 5, zastoupené JUDr. Ivanem Solilem, advokátem, AK Vodičkova č. 41, 110 00 Praha 1, proti žalovanému dříve ministru pro hospodářskou soutěž, nyní předsedovi vlády ČR pověřeného řízením Ministerstva pro hospodářskou soutěž, se sídlem Joštova 8, Brno, zastoupeného JUDr. Jiřím Buchtou, U Stadionu 280, Velká Bíteš, o žalobě proti rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 19.4.1996 č.j. R7/95,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 19.4.1996 č.j. R7/95 se v části II zrušuje a v této části se vrací k dalšímu řízení.
- II. Ve zbytku se žaloba zamítá.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám jeho právního zástupce na nákladech řízení částku 2.358,- Kč, a to do 30ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

### O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž ČR (dále jen „Ministerstvo“) ze dne 7.6.1995 č.j. S14/95 - 654/95 - 210, jímž pod bodem 1) bylo konstatováno, že článek 3 druhá věta a článek 7 druhá věta materiálu „Výkony a honoráře architektů pro obor urbanismus a územní plánování“, bod 1.7. části 1 materiálu „Výkony a honoráře architektů pro obor zahradní a krajinářská tvorba“, ustanovení 1.10.1 druhá věta materiálu „Výkony a honoráře architektů pro obor interiérová tvorba“ (dále jen „honorářové řady“), jsou rozhodnutími sdružení podnikatelů ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění zák. č. 495/1992 Sb. a zák. č. 286/1993 Sb. (dále jen „zákon“). Pod bodem 2) bylo žalobci podle § 11 odst. 1 písm. c) zákona plnění tohoto rozhodnutí zakázáno; pod bodem 3) byla podle § 11 odst. 1 písm. e) zákona žalobci uložena povinnost změnit do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí části uvedených materiálů tak, aby neobsahovaly přímé nebo nepřímé určení cen s příkladným vypočtením uložených úprav materiálů. Pod bodem 4) byla žalobci uložena povinnost prokazatelným způsobem informovat o tom všechny své členy, orgány, kterým byly doručeny původní materiály „Výkony a honoráře architektů“ a veřejnost prostřednictvím denního tisku a pod bodem 5) byla podle § 14 odst. 4 zákona uložena pokuta ve výši 500.000,- Kč a dále zrušení rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 19.4.1996 č.j. R 7/95, jímž bylo k rozkladu žalobce napadené rozhodnutí Ministerstva změněno tak, že usnesení I. výroční valné hromady České komory architektů ze dne 16. dubna 1994, bod 4, o stanovení výše honorářů architektů, obsažených v materiálech s názvem „Výkony a honoráře architektů pro obor urbanismus a územní plánování“, „Výkony a honoráře architektů pro obor pozemní stavby“ a „Výkony a honoráře architektů pro obor

rozhodnutí bylo současně zakázáno. Pod bodem II. byla za porušení zákazu uvedeného v § 3 odst. 1 zákona žalobci podle § 11 odst. 1 písm. h) a § 14 odst. 4 zákona uložena pokuta ve výši 500.000,- Kč.

Žalobce brojí především proti tomu, že orgány prvního i druhého stupně v řízení zcela ignorovaly svoji ústavní povinnost uplatňovat státní moc jen v případech, mezích a způsobem, který zákon stanoví. Vykládaly tak zákon způsobem, kterým zdůvodnili odstranění základu demokratického státu - povinnosti výkonné moci podřídit se zákonu.

Podstatou věci je podle žalobce účelové zaměnění charakteru žalobce jako veřejnoprávního subjektu za subjekt soukromoprávní právnické osoby. Žalobci, který vznikl na základě zákona č. 360/1992Sb. jako samosprávná stavovská organizace, byla svěřena působnost výkonu státní správy na úseku povolání autorizovaných architektů. Při výkonu této své veřejnoprávní funkce nemůže žádný jiný orgán státní správy zasahovat do výkonu státem delegované působnosti výkonu státní správy a to zejména tím, že by jí něco povoloval nebo zakazoval. Žalovaný také nesprávně rozděluje zákony na základní a harmonizující, kterým přisoudil nižší platnost. Tím pro sebe vyloučil platnost zákona č. 360/1992Sb. a dosáhl stavu, kdy mohl ze svého hlediska na žalobce hledět jako na pouhou soukromoprávní právnickou osobu. Podle systematiky zákona o ochraně hospodářské soutěže ustanovení § 3 reguluje výlučně soukromoprávní vztahy, které vznikají při hospodářské soutěži mezi sobě rovnými subjekty. Odstavec 1 tohoto ustanovení výslovně uvažuje o dohodách mezi soutěžiteli, resp. o rozhodnutích profesních sdružení. Dohody ve smyslu tohoto ustanovení musí být uzavřeny způsobem, který předpokládá ustanovení § 43a a násl. Občanského zákoníku. Rozhodnutí právnické osoby musí být přijato způsobem, který stanoví zákon či vnitřní předpisy této právnické osoby. Dále žalobce poukázal na to, že valná hromada žalobce vzala na vědomí „Výkony a honoráře

architektů", tím však neplynou nikomu žádná práva a povinnosti. Jestliže není nikdo takovým rozhodnutím zavázán k plnění konkrétních povinností, pak nelze ani uvažovat ani o narušení hospodářské soutěže. Tvrzení, že ustavení § 3 odst. 1 zákona svojí formulací „dohody, které mohou vést k narušení hospodářské soutěže“ pamatuje na nezávazná rozhodnutí sdružení podnikatelů, postrádá logiku, neboť spojení nezávazné rozhodnutí je protimluv. Vzetí na vědomí je povahou pouze potvrzením přijetí informace o určité skutečnosti, nikoliv (nezávazným) rozhodnutím žalobce.

Žalobce dále uvedl, že ve smyslu § 14 odst. 4 zákona jednáním subjektu musí být porušena povinnost podle tohoto zákona, přičemž následkem tohoto jednání, a tedy v jeho příčinné souvislosti je narušení nebo i pouhá možnost narušení hospodářské soutěže. Jestliže ale žalobce jedná v souladu se zákonem, pak je vyloučeno naplnění tohoto znaku. Žádný zákon neumožňuje vést společné řízení o samostatných věcech dle ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) zákona a dle písm. h) téhož paragrafu. Ve věci byl zahájeno řízení pouze ohledně zákazu plnění dohody, nikoli již pak ve věci správního deliktu a uložení pokuty. Za této situace o uložení nemohlo být rozhodováno, neboť veškeré důkazy v této věci byly provedeny mimo toto správní řízení.

I když ustanovení § 3 zákona uvažuje i o pouhé možnosti narušení soutěže, musí být tato možnost skutečně reálná. V předmětné věci se pak otázkou prospěchu žalobce a dopadu předmětného materiálu na hospodářskou soutěž žalovaný i orgán prvního stupně z hlediska důkazního vůbec nevěnovat a tvrzení o narušení hospodářské soutěže je tak na úrovni pouhé spekulace. Správní orgán neprovedl žádné výslechy svědků ve správním řízení, nebyl ani proveden důkaz jednacím řádem Komory. Dále žalobce poukázal na okolnost, že valná hromada materiál vzala pouze na vědomí a také tento materiál ve svém úvodním ustanovení i výslovně stanovení jeho doporučující charakter a ve svém textu nikde neobsahuje stanovení počátku své

účinnosti. Závěr žalovaného o schválení tohoto materiálu jako závazného řádu je v rozporu s obsahem provedených důkazů.

Napadené rozhodnutí ve své poslední verzi v části II neobsahuje popis skutku žalobce, pro který je ukládána pokuta a tedy není závazně určeno, jaká povinnost z jeho strany byla porušena. Správní řízení o zákazu plnění dohody bylo zahájeno dne 10.3.1995, rozhodnutí ministra bylo vydáno 19.4.1996 a žalobci doručeno 24.4.1996. Pokuta byla žalobci uložena až po uplynutí lhůty pro její uložení dle § 14 odst. 5 zákona.

Žalovaný ve svém vyjádření poukázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze č.j. 7A 83/94 - 38 z 22.12.1995, kterým zamítl žalobu České lékárnické komory, proti žalovanému, když rozhodnutí ministra se týkalo pokuty uložené České lékárnické komoře za porušení § 3 zákona formou rozhodnutí sdružení podnikatelů. Odmítl názor, že by snad vykládal zákon způsobem, kterým odůvodnil odstranění základu demokratického státu, když je pochopitelné, že účastníci řízení při nichž jsou ukládány sankce si vykládají zákon jinak než správní orgán. Dále pak poukazuje na stanovisko obsažené v odůvodnění napadeného rozhodnutí ministra s tím, že bod 4 usnesení I. výroční valné hromady České komory architektů ze dne 16. dubna 1994 podle něhož tento orgán bere na vědomí „Výkony a honoráře architektů“ byl chápán tak, že orgán vyslovuje s tímto materiálem souhlas. Navrhl zamítnutí žaloby z důvodu výše uvedených.

Soud si vyžádal správní spisy týkající se věci a při ústním jednání je provedl. Z nich vyplývají tyto rozhodné skutečnosti:

Dopisem ze dne 10.2.1995 informovalo regionální pracoviště v Hradci Králové Ministerstva hospodářství České republiky Ministerstvo o tom, že existuje materiál České komory architektů (dále jen „Komora“) týkající se cenových relací za zpracování územně

plánovací dokumentace se stanovením minimálního hodinového průměru v částce Kč 175 resp. 215,- s tím, zda nejde o nedovolené omezování soutěže. Ministerstvo vyžádalo předmětný materiál, který obdrželo 28.2.1995. Jedná se o Sdělení České komory architektů okresním úřadům a stavebním úřadům z února 1994, jehož obsahem je oslovení a materiál „Autorizovaný architekt-jeho postavení, práva a povinnosti, Česká komora architektů-její postavení, práva a povinnosti a vnitřní řády, Možnosti další spolupráce a Seznam příloh“. Materiál je určen těm, kteří vykonávají státní správu na úseku územního plánování a stavebního řádu za účelem poskytnutí potřebných informací. Materiál dále obsahuje „Výkony a honoráře architektů“ z dubna 1994, kde je uvedeno, že cit. výkony a honoráře architektů jsou určeny autorizovaným architektům, jejich klientům a obchodním partnerům jako doporučený podklad pro stanovování smluvních cen za práci architekta v příslušných oborech. Výkony a honoráře architektů pro obor urbanismus a územní plánování v článku 3 nazvaném „Závaznost“ uvádí, že materiál má charakter doporučeného metodického návodu pro sestavení nabídky výše honoráře. Ta je stanovena jako minimální s tím, že výsledná cena je věcí dohody smluvních stran. Článek 7 „Ustanovení o časovém honoráři“ stanoví, že odborné výkony se honorují podle ustanovení o časovém honoráři tak, jak je uvedeno ve Výkonech a honorářích pro obor pozemní stavby. Pro výpočet honoráře podle tohoto předpisu se pro hodnotu základní hodinové sazby použije jako minimální hodinový průměr částka 215,- Kč. Výkony a honoráře architektů pro obor interiérová tvorba je uvozen v rozsahu použití jako doporučená pomůcka v oblasti přípravy návrhu, projektování a zajišťování realizací interiérů. V bodě b) „Určení ceny hodinovou kalkulací“ je mimo jiné uvedeno, že cena je stanovena individuálně hodinovou kalkulací v rozmezí 100 - 650,- Kč/hodina vzhledem k povaze a odbornosti výkonů; a) odborné velmi vysoce kvalifikované konceptní a koordinační 530 - 650,- Kč, b) odborné výkony vysoce kvalifikované 420 - 520,- Kč, c) odborné výkony středně kvalifikované 340 - 420,- Kč, d) odborné výkony méně kvalifikované

250 - 330,- Kč, e) pomocné práce 100 - 240,- Kč. Materiál obsahuje Výkony a honoráře architektů pro obor zahradní a krajinářská tvorba a Výkony a honoráře architektů pro obor pozemní stavby, který je rovněž uvozen jako doporučený podklad pro výpočet honorářů. V tomto materiálu je pod bodem 1.5 „Časový honorář“ uvedeno, že se vypočítává podle hodinových sazeb uvedených v tabulce 1.5.3. a podle odhadu potřebných časů jako pevná nebo maximální částka. Tabulka hodinových sazeb pak uvádí kategorie výkonů a honorář v Kč/hod takto: a) odborné výkony velmi vysoce kvalifikované koncepční a koordinační 500 - 650,- Kč, b) odborné výkony vysoce kvalifikované 360 - 490,- Kč, c) odborné výkony středně kvalifikované 200 - 350,- Kč, d) odborné výkony méně kvalifikované 90 - 190,- Kč, e) pomocné práce nekvalifikované nebo málo kvalifikované 60 - 80,- Kč. Bod 1.10 „Dohoda o honoráři“ stanoví, že ta je součástí smlouvy s klientem a uzavírá se zpravidla písemnou formou. Dohodu uzavřou smluvní strany po objednání výkonu a to mezích daných tímto honorářovým řádem.

Dne 10.3.1995 zahájilo Ministerstvo správní řízení ve věci zákazu plnění rozhodnutí sdružení podnikatelů ve smyslu § 3 zákona. Rozhodnutím sdružení podnikatelů, které vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže, je vydání materiálu o názvu „Výkony a honoráře architektů“ z dubna 1994, které obsahují minimální výše honorářů za některé výkony členů Komory.

Při nařízeném ústním jednání uvedl statutární zástupce žalobce Doc. Ing. Arch. Jan Štípek, předseda České komory architektů, že Komora vydala pouze materiál o názvu „Výkony a honoráře architektů“. Žádné jiné materiály toho druhu nevydala. Přitom poslední vydání je z dubna 1994. Honorářový řád nebyl schválen žádným orgánem Komory. Distribuci architektům, orgánům obcí a státu, jakož i veřejnosti provedla kancelář Komory na pokyn představenstva. Obsah dokumentu byl považován za běžnou informaci. Podle pana Doc. Štípka se nejedná o ceníky, nýbrž o pomůcky pro stanovení smluvní ceny. Celý materiál

má charakter metodického doporučeného materiálu. Ohledně minimální ceny 215,- Kč pak uvedl, že se zřejmě jedná o omyl. Dále pak uvedl, že nezná případ, kdy by Komora řešila nějaký spor týkající se výše honoráře. Česká komora architektů má asi 2.300 členů. Přitom přehled o právnických osobách v nichž jsou členové Komory sdružení nemá. V písemném stanovisku předaném Ministerstvu téhož dne je uvedeno, že dokument Výkony a honoráře architektů nenaplnuje definiční znak kartelové dohody, neboť není dohodou zúčastněných podnikatelských subjektů a neomezuje hospodářskou soutěž. Jde výlučně o dokument doporučený, usnadňující svobodné uzavírání smluv mezi klientem a architektem a v důsledku toho chránící stejně klienta i architekta. V tomto smyslu není pak dokument projednáván a schvalován valnou hromadou ani jiným orgánem Komory, jak je tomu v případě vnitřních řádů. Dodržování postupu podle dokumentu není a nikdy nebylo sledováno žádným z orgánů Komory. Obdobné dokumenty existují ve všech vyspělých státech Evropy i zámoří a to včetně států, které mají schválenou a vydánu velmi přísnou protikartelovou legislativu. Dále uvedl, že Komora s politováním konstatuje, že ač se aktivně účastnila jednání s Ministerstvem o tomto tématu, nebyla nikdy přímo upozorněna na možnou nezákonnost výše zmíněného dokumentu.

Spis dále obsahuje vyžádané materiály od České komory architektů, a to usnesení 1. výroční valné hromady České komory architektů z 16.4.1994, která ve čtvrtém bodě bere na vědomí „informaci o doporučených materiálech komory: výkony a honoráře architektů ...“. Dále zápis z jednání představenstva České komory architektů z 1. března 1994, kde v bodě c) „se pověřuje Ing. Arch. Pleskot, Ing. Arch. Peterka a JUDr. Plos, aby do 20. března 1994 věcně připravili znění doporučeného materiálu „Výkony a honoráře architektů“. Kancelář Komory zabezpečí jeho vydání a rozeslání architektům a výkonným orgánům veřejné správy na vědomí. Řády budou



po schválení valnou hromadou závazné. Výkony a honoráře budou mít doporučující charakter a budou dány valné hromadě na vědomí". V materiálu Česká komora architektů- její postavení, práva, povinnosti a vnitřní řády je uvedeno mimo jiné, že Výkony a honoráře architektů, což je podklad pro sjednávání rozsahu práce mezi architektem a klientem a zároveň slouží jako doporučená pomůcka pro stanovení nabídkové ceny za výkony architekta, patří mezi významné dokumenty Komory.

Dne 2.5.1995 bylo doručeno žalobci seznámení s výsledky šetření ve správním řízení S 14/95.

V odůvodnění rozhodnutí ze dne 7.6.1995 Ministerstvo uvedlo mimo jiné, že v daných materiálech jsou obsažena ustanovení o výši honorářů architektů, která mohou ovlivnit hospodářskou soutěž na trhu služeb poskytovaných architekty. Objednatel nemá možnost vybrat si nabídku s nižší cenou. Skutečnost, že materiály jsou označeny jako doporučené, pokládá Ministerstvo za matoucí účastníky trhu, neboť toto označení je zcela v rozporu s dalším textem materiálu. Jestliže valná hromada Komory přijala usnesení jímž bere na vědomí předmětný materiál, došlo tím k naplnění § 3 odst. 1 zákona. K tomu, aby přijetí takového usnesení bylo posuzováno jako rozhodnutí sdružení podnikatelů není podstatné, zda je toto usnesení platné a závazné pro všechny členy Komory. Honorářové řády jsou zcela nepochybně předpisem, který Komora vydává. Oprávnění komory pak vyplývá z § 23 odst. 1 písm. i) zákona č. 360/1992 Sb. Podle § 12 odst. 3 téhož zákona autorizované osoby jsou povinny dbát předpisů vydaných příslušnou komorou. Každá autorizovaná osoba, tj. v tomto případě architekt, je tedy povinna dodržovat i honorářové řády. Vydáním materiálu Výkony a honoráře architektů Komora porušila zákona a to konkrétně § 3 odst. 2 písm. a) zákona, neboť v některých materiálech specifikovaných ve výroku určila přímo nebo nepřímo minimální výši honoráře architektů.

Proti tomuto rozhodnutí podala Česká komora architektů ve lhůtě rozklad, v němž zejména uvedla, že zákon č. 360/1992 Sb. je zvláštním zákonem ve smyslu § 3 odst. 1 zák. č. 63/1991 Sb. v platném znění, když do působnosti Komory náleží vydávat ceníky a honorářové řády. Pokud by vydala Komora skutečný ceník nebo honorářový řád (tedy závaznou směrnici pro stanovení cen nebo honorářů), ani tehdy by nejednala v rozporu s právem. Komora však nic takového nevydala. Vydala pouze materiál, který není závazný ani přímo ani nepřímo, má charakter dokumentu pouze doporučeného, není rozhodnutím sdružení podnikatelů, nýbrž pouze jednou z pomůcek Komory vydanou pro stanovení nabídkové ceny za výkony architektů jako jeden z více na trhu existujících podkladů a pouze zachycuje nejobvyklejší honorářové sazby a návrh konstrukce smluvní ceny. Dále uvedla, že nelze dovozovat, že není rozdíl mezi skutečností, že valná hromada nějaký dokument bere na vědomí nebo jej schvaluje. Teprve prostým schválením předloženého materiálu by mohla být naplněna skutková podstata nezávazné dohody a schválení materiálu jako vnitřního řádu Komory by mohla být taková dohoda klasifikována jako závazná. Ani ze skutečnosti, že Komora rozesílala Výkony a honoráře architektů orgánům veřejné správy nelze dovozovat naplnění skutkové podstaty dohody, neboť tyto orgány jsou ve svém rozhodování svobodné a nesou za své rozhodnutí plnou odpovědnost.

Ve spise je založena důvodová zpráva k zákonu č. 360/1992 Sb., v níž je mimo jiné uvedeno, že zákon reaguje též na další zásadní změny právního řádu, zejména na zákon živnostenský a Obchodní zákoník. Respektuje platné právo autorské, jakož i další platné normy a vyplňuje prázdné místo v soustavě předpisů upravující výkony jednotlivých povolání. Vytváří systém kompatibilní se západní Evropou umožňující rovnoprávnou spolupráci, resp. plnoprávné zahraniční působení tuzemských projektových a stavebních firem.

Dále je ve spise založen dopis Ministerstva financí ČR adresovaný Ministerstvu ze dne 20. září 1995 se stanoviskem k

ustanovení § 23 odst. 6 písm. i) zákona č. 360/1992 Sb., v němž je uvedeno, že toto ustanovení může vyvolávat zcela mylný dojem, že zákon zmocnil komory ke stanovování nebo jiné regulaci cen mimo působnost zákona č. 526/1990 Sb. a zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen ve znění zákona č. 135/1994 Sb., což z jeho znění nevyplývá. Komory mohou bez ohledu na zmocnění v zákoně vydat pouze nabídkové ceníky jednotlivých architektů nebo jejich právnických či fyzických osob v rámci vydavatelské činnosti, a to bez jakékoliv koordinace cen mezi jednotlivými členy. Při případném určování či koordinaci cen a podmínek pro sjednávání cen komorami (čímž jsou pravděpodobně míněny honorářové řády), lze důvodně předpokládat, že by Ministerstvo pro hospodářskou soutěž mohlo prokázat nedovolené narušení soutěže podle příslušných ustanovení zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Dne 1.11.1995 se žalobce seznámil s podklady pro rozhodnutí ministra o rozkladu. Přitom zopakoval námitku dříve vznesenou, že zákon č. 360/1992 Sb. je zvláštním zákonem ve smyslu § 3 odst. 1 zákona a dále, že většina zakázek zadávaných dle zákona 199/1994 Sb. uvádí jako základní kritérium nabídku ceny pro výběr architekta (urbanisty) k udělení zakázky na projektové práce. Urbanistické práce mají zásadně povahu veřejné zakázky a lze dohledat, že ceny nabízené architekty v nabídkovém řízení dosahují velkých rozdílů i v minimální výši nabízených cen.

Ve spise je založen dopis prvního náměstka ministra financí ČR Ing. Jana Klaka z 11.12.1995, jímž reaguje na stížnost Komory na Ing. Janu Fürstovou, vrchní ředitelku, ohledně jejího stanoviska ze dne 20. září 1995, jak bylo shora citováno. Uvedená odpověď náměstka ministra financí vyjadřuje plnou podporu shora řečenému stanovisku.

Dne 19. dubna 1996 vydal ministr pro hospodářskou soutěž rozhodnutí, jímž změnil napadené rozhodnutí Ministerstva způsobem,

který již byl citován úvodem tohoto odůvodnění. Za klíčovou otázku považoval posouzení vztahu zák. č. 360/1992 Sb. a zák. o ochraně hospodářské soutěže a cenových zákonů. Poukázal na důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 360/1992 a na okolnost, že zákon byl koncipován v souladu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže i cenovými předpisy. Přitom se ztotožňuje s názorem Ministerstva financí ČR z 26. září 1995, že nelze stanovit nebo jinak regulovat ceny mimo působnost zákona č. 526/1990 Sb. Kdyby zákon č. 360/1992 Sb. měl umožnit platnost dohod mezi soutěžiteli, musel by to výslovně stanovit. Pokud jde o interpretaci § 23 odst. 6 písm. i) zákona č. 360/1992 Sb., o působnosti Komory vydávat ceníky a honorářové řády, jde o vymezení působnosti Komory v ediční činnosti, která nesmí přímo ani nepřímo omezovat hospodářskou soutěž v oblasti služeb poskytovaných architekty. Za rozhodnutí sdružení podnikatelů pak považuje ve smyslu § 3 odst. 1 zákona usnesení 1. výroční valné hromady České Komory architektů ze dne 16. dubna 1994 v bodě 4, v němž se uvádí, že valná hromada „bere na vědomí....Výkony a honoráře architektů“. Tomuto usnesení předcházelo jednání představenstva Komory ze dne 1. března 1994, které pověřilo příslušné pracovníky, aby věcně připravili znění doporučeného materiálu s tím, že „budou mít doporučený charakter a budou dány valné hromadě na vědomí“. Skutečnost, že valná hromada Komory vzala shora uvedený materiál na vědomí znamená, že s obsahem tohoto materiálu vyslovili účastníci valné hromady souhlas. Přes tvrzení, že materiál není závazný, stanoví se v materiálech závazně minimální výše honoráře pro projektovou činnosti v oboru urbanismu a územního plánování, dolní a horní mez honorářové zóny v oboru zahradní a krajinářské tvorby a mez pro dohody o honoráři pro obor pozemní stavby. Z písemného podání Ministerstva hospodářství ČR z 10. února 1995 vyplývá, že členové Komory se shora uvedenými materiály řídí, jelikož jsou pro ně výhodné. Materiály mohli členové Komory považovat za předpisy vydané komorou, tak že dle § 12 odst. 3 zák. č. 360/1992 Sb. byli při výkonu své činnosti povinni jich dbát. Předmětem cenové koordinace bylo to, co Komora v rozkladu sama

uvádí, totiž honorářové sazby a návrh konstrukce smluvní ceny. Ministerstvo resp. ministr netvrdí, že Komora sjednotila honoráře, nýbrž to, že stanovila určité limity zejména minimální výši. Komora pak používáním těchto limitů svými členy nevyvracela.

Soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného včetně řízení, které mu předcházelo a žalobu shledal důvodnou pouze z části. Přitom o námitkách žalobce uvážil takto.

Žalobce odvozuje svou existenci ze zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě. Podle § 23 tohoto zákona se zřizuje mj. Česká komora architektů jako samosprávná stavovská organizace se sídlem v Praze a s působností pro Českou republiku. Komora je právnickou osobou.

Zákon se vztahuje na fyzické a právnické osoby, které se účastní hospodářské soutěže, i když nejsou podnikatelé (dále jen „soutěžitelé“), na orgány státní správy a orgány obcí, pokud jde o jejich působnost, která přímo nebo nepřímo souvisí s hospodářskou soutěží a dále na svazy podnikatelů, komory, živnostenská sdružení a jiné formy sdružování podnikatelů (dále jen „sdružení podnikatelů“), pokud jejich činnost může ovlivňovat hospodářskou soutěž, s obdobným použitím zákona (§ 2 odst. 1, 2). Žalobce je názoru, že spadá pod dikci § 18 odst. 1 zákona, podle něhož orgány státní správy a orgány obcí nesmějí vlastními opatřeními, zjevnou podporou nebo jinými způsoby omezit nebo vyloučit hospodářskou soutěž. Dozor nad dodržováním povinností podle odst. 1 vykonává Ministerstvo. Na základě důkazů a rozborů výsledků může požadovat od orgánů státní správy nebo od orgánů obcí nápravu.

Názor žalobce není správný. Samospráva má své kořeny v myšlence správy nezávislé na bezprostřední správě státní. Samospráva obstarává sice úkoly správy, je tedy správa vykonávaná státem jen nepřímo, avšak podstatný rozdíl spočívá v subjektu, který správu obstarává. Samospráva musí mít nějaký protiklad a ten je třeba hledat v pojmu státní správy. Správu neobstarává tak stát, ale odlišná osoba - samosprávné těleso. Na samosprávu je nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče „o vlastní záležitosti“ dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem. Pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (práva) a pod státním dohledem zákonnosti jejich rozhodnutí. Není státním orgánům podřízená a v zákonem (právem) vymezeném rámci působí samostatně. Zásadní pochybení v názoru žalobcově stran této problematiky spočívá v nerozlišení mezi pojmem veřejná správa a státní správa.

V minulém období nebylo místa pro vymezení obsahu veřejné správy, neboť ta splývala s pojmem státní správy, jež byla povýtce vykonávaná bezprostředními orgány státu a socialistický stát nedával prostor pro spoluúčast jiných, než státních orgánů na výkonu veřejné správy. Veřejná správa je záměrnou činností sledující dosažení určitého cíle (účelu), a to cíle veřejného, tedy ve veřejném zájmu. Veřejná správa je souhrnem státních činností, které nejsou zákonodárstvím, soudnictvím nebo vládou. Formálně je to činnost státu nebo jiného subjektu veřejné moci mimo zákonodárství, soudnictví nebo vládu. Veřejnou správou se rozumí činnost, jejímž nositelem je stát, neboť činnosti ve veřejném zájmu jediné tomu originálně přísluší. Teprve z vůle jeho oprávněných orgánů a formou státem předepsanou může dojít k delegaci veřejné správy na jiné subjekty. Veřejnou správu je třeba rozlišovat na přímou (vykonávanou státem - státní správa) a nepřímou (vykonávanou jinými subjekty jako nositeli veřejné správy na základě zákonné delegace). Subjekty veřejné správy jsou pak stát, veřejnoprávní korporace (územní, osobní, věcné), veřejné ústavy a podniky, veřejné fondy a nadace a

fyzické a právnické osoby soukromého práva. V daném případě je žalobce v postavení veřejnoprávní korporace osobní. Ta má při plnění svých úkolů jako subjekt veřejné správy jistou nezávislost na správních úřadech státu, a to podle svěřených úkolů a oprávnění. Podléhá však státnímu dozoru, který se omezuje na kontrolu zákonnosti (srov. shodně Pl.ÚS 5/93). Pokud by se měla uplatnit teorie žalobcova, pak by se totiž při výkonu veřejné správy stíral rozdíl mezi orgánem státním a samosprávnou veřejnou korporací, tedy vymizel by právě ten rozdíl, který činí přenesení veřejné správy ze státního orgánu na orgán samosprávný smysluplným. Jednak by se totiž „dualismus“ korporace projevoval tím, že by v okamžiku rozhodování ve veřejných záležitostech přestala existovat institucionální nezávislost této korporace na státu, nebyla by v tom okamžiku samosprávným orgánem. Kdyby tomu tak mělo být, nešlo by o realizaci principu decentralizace veřejné správy, ale toliko o projev neorganického pokusu o výkon veřejné správy cestou dekoncentrace. To by ovšem stačilo, aby příslušné pravomoci byly svěřeny některému z orgánů státu, jež byly za tímto účelem konstituovány. Tím má být řečeno, že žalobce, ačkoli po právu vykonává delegovanou veřejnou správu, nestává se tím orgánem státním, ale zůstává i nadále orgánem samosprávným, omezeným právem, jak bylo již podáno. Žalobce však v popisovaném případě nevystupoval ani jako orgán veřejné správy, neboť neplnil žádný úkol, který by měl jiný charakter, než soukromý, zaměřený dovnitř Komory. Právo schvalovat řády Komory, jak vyplývá z ust. § 25 odst. 4 písm. b) zák. č. 360/1992 Sb., je právem zaměřeným typicky dovnitř organizační struktury a činnosti subjektu a veřejných zájmů se dotýká potud, pokud je nějakým způsobem může porušit. Při této činnosti nevykonává žalobce žádnou veřejnou správu.

Ustanovení § 18 zákona míří na ty případy, kdy orgány státní správy a dále orgány obcí porušují zákon. Z tohoto znění nelze usoudit, že by bylo možné ust. § 18 vztáhnout i na jiné subjekty, než v zákoně výslovně vyjmenované, tedy na jiné subjekty veřejné

správy, či na jiné subjekty, než orgány s t á t u a o b c í. Jak již bylo podáno výše, samosprávné orgány nejsou a nemohou být současně orgány státními.

Zákonem č.286/1993 Sb. bylo novelizováno znění § 2 odst. 2 zák. č. 63/1991 Sb. tak, že se výslovně upravila působnost zákona mj. i na komory (v legislativní zkratce „sdružení podnikatelů“). Touto novelizací se odstranily případné pochybnosti, které mohly nastat při posouzení, zda se zákon vztahuje na subjekty tohoto druhu, neboť původní znění zákona osobní působnost vymezovalo tak, že se zákon vztahoval na podnikatele, kteří podnikají na území České a Slovenské Federativní Republiky, pokud není zákonem stanoveno jinak. Praxe protimonopolních úřadů působících v rámci federace do konce roku 1992 jen velmi nesměle zahrnovala pod pojem podnikatele i samosprávné komory, když existovala řada důvodů, proč se takové úvahy nejeví správnými. Novela tyto pochybnosti odstranila a vztáhla svou působnost na všechna sdružení podnikatelů hned dvěmi ustanoveními. Jednak pro případ, že by se tato sdružení účastnila hospodářské soutěže přímo (§ 2 odst. 1 písm. a) zákona/, jednak nepřímo pouhým ovlivňováním hospodářské soutěže (§ 2 odst. 2 zákona). V dané věci se žalobce hospodářské soutěže neúčastní přímo. Je tedy namístě vztáhnout na něj posléze citované ustanovení zákona. Nejde tedy vůbec o to, že žalovaný chtěl cokoli žalobci zakazovat nebo povolovat z titulu své nadřazenosti, ale o to, že žalobce byl povinen při svém jednání dodržovat zákony, mj. i zákon o ochraně hospodářské soutěže a že nelze dovést exempci žalobce z působnosti tohoto zákona. Žalovaný nezakazoval žalobcovu činnost vlastní, ale pouze tu, kterou není žalobce nadán, tj. uzavírat dohody, které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže (tzv. katelové dohody) a za porušení tohoto zákazu ukládal pokutu.

Další námitka žalobce zasahuje samotnou podstatu existence a smysl činnosti žalovaného. Tím, že staví na první místo formálně právní hedisko pro posouzení významu pojmů „rozhodnutí,



dohody", odsuzuje žalovaného do role pasivního registrátora uzavíraných kartelových smluv, jako tomu bylo na začátku tohoto století. Od té doby se však chápání kartelové dohody výrazně změnilo a tuto skutečnost je třeba chápat jako podstatnou součást řádně fungujícího trhu. Důsledkem uplatnění názoru žalobce, by byl návrat k chápání kartelu jako formální dohody mezi firmami v oligopolistickém odvětví výroby o cenách, výrobě či rozdělení trhu. V tomto pojetí je kartel organizačním účinkem kartelové dohody, již byla poskytována zvláštní ochrana a byla nadána právní subjektivitou. Pasivní role státu byla zakotvena v prvorepublikovém zákoně o kartelech a soukromých monopolech (kartelový zákon č. 141/33 Sb.). Za podklad kartelu bylo považováno smluvní omezení soutěže, kdy smluvní strany přijímají dobrovolně závazky a práva tak, jako kteroukoliv smlouvou jinou. Zákon předpokládal, že ke kartelovým ujednáním došlo za určitého hospodářského stavu a vyrovnání sil konkurentů. Při změně hospodářských poměrů bylo možné od takové smlouvy odstoupit. Zákon také vycházel z pozitivního vymezení kartelu (§ 1) včetně nezbytné formulace o tom, že „k platnosti kartelových úmluv jest zapotřebí, aby byly učiněny písemně“. Předpokladem pro zákrok proti kartelům bylo ohrožení veřejného zájmu, resp. specificky chráněného zájmu soukromého, byli tím zájem veřejně spoludotčen. Od tohoto nekonfliktního chápání kartelu se prvorepubliková teorie, ale i praxe (srovnej rozhodnutí Nejvyššího soudu z 11.11.1932 č.j. RI 748/32) přikláněla k názoru, že intenzita, forma a obsah organizačního účinku kartelové úmluvy se řídí podle intenzity, formy a obsahu úmluvy. Tím docházela k závěru, že kartel nemusí být nutně právníckou osobou v tradičním smyslu a že jej ani právnícká osoba neprovozuje. K tomu je třeba dodat, že shora zmiňované rozhodnutí týkající se cenového kartelu konstatovalo, že „není zapotřebí, aby zakázaný účel kartelu byl výslovně vytčen v hlavní smlouvě, nýbrž stačí když, třeba že ani výslovně vyjádřen nebyl, plyne z okolností a nebo se dá na ni souditi ze souhrnu smluv. Nezáleží na tom, zda zakázaného účelu bylo skutečně dosaženo, nýbrž na tom, že je sledován byť i

neúspěšně". Je třeba připomenout, že v té době stály kartely pod ochranou § 114 ústavní listiny Československé republiky jako útvar, který je organizačním efektem spolčení k ochraně a podpoře hospodářských poměrů.

Zákon o ochraně hospodářské soutěže (č. 63/1991 Sb. v platném znění) však více méně důsledně kopíruje poválečné povýtce evropské modely, které mají své zakotvení v Římské smlouvě (smlouva o řízení EHS z 25.3.1957), kdy ve shodě s článkem 85 „kartelové dohody“ považuje za zakázané a z tohoto generálního zákazu umožňuje výjimky. Je upuštěno od používání pojmu „kartelová dohoda“ a ten je nahrazen pojmem širším „dohoda narušující soutěž“. Generální klauzule zákazu zachycuje všechny formy omezování soutěže. Kartel jako způsob chování nevyklučuje organizační formu (sdružení). Předpokládá se však veškerý typ dohody mezi soutěžiteli včetně jednání sdružení podnikatelů s cílem vypořádat se částečně nebo úplně s konkurencí. Za zvlášť nebezpečný je třeba považovat tzv. kartel s tvrdým jádrem, neboli horizontální dohodu mezi subjekty na téže úrovni nabídky zaměřenou na obzvlášť nebezpečné omezení konkurence jakou je stanovení cen.

Jak bylo řečeno výše, připomíná se, že Komory splňují podmínku § 2 odst. 1 písm. a) zákona a obsah § 3 odst. 1 zákona nelze vykládat jinak, než ve světle § 1 a 2 zákona. Účelem protimonopolního zákonodárství je přispívat k tomu, aby nedocházelo k selhání trhu nefunguje-li soutěž a k tomu dochází právě tehdy, když účastníci soutěže, nebo ti, kteří ji mohou ovlivnit, uzavřou mezi sebou dohodu soutěž narušující. Tehdy trh selhává, dochází k omezení nabídky, zvyšují se ceny. Zákon neslouží k tomu, aby chránil soutěžitele nebo byl vůči nim netečný, ale je tu proto, aby prostřednictvím příslušného úřadu ochraňoval soutěž. Dohody jsou většinou tajné a zainteresovaný úřad se o nich dozví zejména ze stížností.

To koneckonců předvidá i Nařízení Rady (EHS) č. 17 z 6. února 1962 k provedení článku 85 a 86 Římské smlouvy, která přímo vybízí Komisi (EHS) k tomu, aby ve spolupráci s příslušnými orgány byla oprávněná provádět taková šetření, která jsou potřebná k tomu, aby byly o d h a l e n y dohody, rozhodnutí nebo vzájemně sladěné postupy zakázané podle článku 85 odst. 1 nebo zneužití dominantního postavení zakázané článkem 86. Dohody, jejichž smyslem není zachovat stanovené zákonné zákazy, neberou na sebe podobu právně vynutitelných smluv a ujednání, ale nezřídka zákon obchází takovým způsobem, aby cíl těchto dohod mohl být naplňován bez obav ze zásahu protimonopolních úřadů. Tato praxe řady soutěžitelů našla svůj obraz v právě jmenovaném textu čl. 85 Římské smlouvy a § 3 zákona zakazujícím veškeré dohodnuté způsoby postupu mezi podniky. Ty vyjadřují takový stav mentálního konsensu (nevýslovného), kdy praktická kooperace podnikatelů vědomě nahradila jejich soutěž, ale tento konsensus nebyl dosažen verbálně a může se dosáhnout jakýmkoliv přímým nebo nepřímým kontaktem mezi stranami. Jak pojem dohody, tak i rozhodnutí je třeba vykládat ve smyslu účelu zákona, jimž je ochrana hospodářské soutěže.

Zákon není provedením zákona jiného obecnějšího ve smyslu lex specialis. Není důvod proto, aby pojmy zákonem užívané musely být považovány za termíny užívané jinými zákona a s obsahem, který je jim oněmi jinými zákony přisuzován. Pojmy dohoda v § 3 odst. 1 zákona lze vykládat jediné jako výslovné ujednání v protivě jednání ve vzájemné shodě. Pojem rozhodnutí sdružení podnikatelů jako veškerý konsensuální formálně podchycený projev vůle. Představa, že by mělo jít pouze o taková rozhodnutí, která vydává sdružení podnikatelů dle správního řádu při výkonu přenesené působnosti, jak naznačuje žalobce, zcela odporuje smyslu zákona. Není prvořadým účelem existence podnikatelských svazů, komor, živnostenských společenství či nekonzentrativních joint ventures vydávat rozhodnutí. U podnikatelských svazů či joint ventures se to ani nepředpokládá. Nelze tedy mít zato, že ostatní typy sdružení

podnikatelů jsou v legislativní zkratce zahrnuti jaksí marginárně. Tomu tak bezpochyby není. Je tedy správný takový výklad, který rozhodnutí sdružení podnikatelů chápe jako jednání, která nelze zahrnout do dohody či jednání ve vzájemné shodě právě pro zvláštní charakter sdružení, totiž, že jde o kolektivní organismus. Nelze se přiklonit na stranu argumentů žalobce bez toho, že by se soud nezabýval právě těmi otázkami, které dávají smysl a naplňují životem ustanovení zákona. Bez toho by jeho rozhodnutí bylo neživotné a tudíž i nepotřebné.

Na druhé straně je třeba zabývat se i hmotnou stránkou § 3 zákona, totiž zda kartelová dohoda vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže na trhu zboží. Předmětné jednání totiž musí obecně vyvolávat zákonem nechtěný účinek. Aby bylo možno posoudit, zda žalovaný porušil zákon když jednání žalobce považoval za cenový kartel, je nezbytné vymezit zákonný rámec, v němž se mohl žalovaný pohybovat v úvahách o porušení § 3 odst. 1 zákona.

Zákon zakazuje v demonstrativní výčtu přímé nebo nepřímé určení cen. Ve vazbě k odstavci prvému jde o tzv. cenový kartel. Cenový kartel je nedovolenou formou toku informací o cenách. Informace o cenách mohou probíhat v horizontální i vertikální úrovni, tedy jak mezi výrobcí zboží, tak mezi spotřebiteli. Jestliže informace o cenách mezi spotřebiteli jsou jevem spíše vítaným (podávají ucelený obraz o cenové politice podniků - výrobců, prodejců), pak tok informací o cenách mezi výrobcí vzbuzuje vždy podezření, že se jedná o sjednocování postupů s cílem soutěž na trhu omezit. Cenový kartel určuje jednotné odbytové ceny, aby tím vyloučil konkurenci mezi jednotlivými členy. Obdobně k cenovým kartelům patří kartel, který určuje pro stejné zboží minimální ceny, což znamená, že tyto ceny mohou být pouze překročeny. Ten sice nevylučuje konkurenci mezi soutěžiteli zcela, avšak je namířen přímo proti spotřebiteli, kterého poškozují v tom, že nemůže uspokojit svoji poptávku u nižší nabídky, než jakou mu poskytuje kartel. Žalobce však namítal

nezávaznost materiálu, který je žalovaným posuzován jako dohoda narušující soutěž. Je patrné, že žalobce má na mysli cenové doporučení, tedy nezávazné sdělení, jaká cena by měla být. Jde však o prvek typický pro vertikální vztahy, tedy doporučení výrobce prodejci. Přitom i zde platí několik pravidel, která musí být současně dodržena. Především je to existence právní úpravy, která výslovně počítá s cenovým doporučením (právní úprava rakouská a německá) a která pro tyto případy také stanoví speciální mechanismus ohlašování a schvalování těchto cenových doporučení příslušnému úřadu. Významné přitom je, zda cenové doporučení je skutečně nezávazné, jako takové výslovně označené a přitom zda zboží (výkony) vstupuje do soutěže se zbožím stejného druhu jiných výrobců. Doporučená cena by pak měla odpovídat představám většiny účastníků trhu a v tom směru musí být i přiměřená. Naše právní úprava však s cenovým doporučením nepočítá a v tom přesně kopíruje příslušná ustanovení Římské smlouvy.

V posuzovaném případě je-li řeč o rozhodnutí Komory, pak jde pouze o rozhodnutí volní, které nemusí obsahovat žádná práva nebo povinnosti. Nezávazné rozhodnutí není protimluv, neboť rozhodnutí může na sebe brát různé podoby. Může jít o rozhodnutí doporučit něco nebo rozhodnutí přistoupit k určitému jednání. Rozhodnutí pak vůbec nemusí být ani v souladu s interními předpisy. Většina kartelového jednání vůbec nepředpokládá existenci jakékoliv písemné dohody či písemně zaznamenaného materiálu, ale naopak svou protikonkurenční činnost se snaží skrýt a zamaskovat různými způsoby. Smysl § 3 odst. 1 zákona jasně dokládá správnost tohoto postupu, neboť zákon se snaží co nejobecnější formulací postihnout všechna rozličná jednání, která směřují k narušení hospodářské soutěže. Pro rozhodnutí se používá rovněž legislativní zkratka „dohoda“, což by nebylo možné, pokud by mělo jít o skutečná správní rozhodnutí. I tím je podtržen volní (nikoliv formálněprávní) aspekt zakazovaného jednání.

Není na místě námitka dovolávající se znění § 11 odst. 1 písm. h) zákona, že nelze sdružení podnikatelů uložit pokuty. Paragraf 2 odst. 2 zákona výslovně obsahuje ustanovení, kterým poukazuje na obdobné použití zákona právě na komory, tedy sdružení podnikatelů. I kdyby tohoto ustanovení v zákoně nebylo (např. před novelou zákonem č. 286/1993 Sb.), bylo by možné na komory pohlížet jako na soutěžitele ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a), neboť nepochybně jde ze zákona o komorách o právnickou osobu, která se účastní hospodářské soutěže, i když sama podnikatelem není.

Ze zákona neplyne, že o pokutě musí být vedeno samostatné řízení a že by nebylo možné o ní rozhodnout v řízení ve věci porušení zákona. Je nepochybné, že rozhodnout o pokutě lze i mimo takovéto řízení, tedy samostatným rozhodnutím. Paragraf 14 zákona je součástí odd. IV. - řízení u Ministerstva. Zákon má odlišnou strukturu od většiny jiných sankčních zákonů na úseku státní správy. Pokuty za porušení zákona nejsou uvedeny v jednotlivých ustanoveních zákona, ale souhrnně v § 14. Tato sankce může, ale také nemusí být udělena, což bude nejčastěji záležet na výsledku řízení u Ministerstva. Bylo by protismyslné, aby Ministerstvo muselo nejprve rozhodnout o porušení zákona a teprve potom vyvolat řízení o sankci. Rozhodování o zákazu kartelového jednání je rozhodnutím výsostně deklaratorní povahy a v podstatě i nadbytečným, protože toto jednání je ze zákona zakázané. Obdobně tuto problematiku řeší již zmiňované nařízení Rady č. 17 v člancích 1 a 3, kdy se předpokládá zákaz dohod přímo z tohoto předpisu, aniž by bylo zapotřebí předchozího rozhodnutí, avšak Komise může požadovat určení příslušného inkriminovaného jednání.

Nic nebrání uložit pokutu v řízení, v jehož průběhu budou shromážděny důkazy a jehož výsledkem bude uložení pokuty. Nelze souhlasit s názorem, že by mělo být rozhodováno nejprve o tom, že se někdo přestupku dopustil a teprve poté (po vyčkání právní moci tohoto rozhodnutí) rozhodováno o uložení pokuty

jako o dvou samostatných věcech. Tím by samozřejmě vznikl i další procesní problém, totiž jak chápat v řízení o pokutě zjištění skutkového stavu vedoucího k úvaze o uložení pokuty, totiž zda tuto otázku řešit jako předběžnou nebo zda vzít za základ již provedené dokazování z jiného spisu a pouze tímto spisem důkaz provést. Je nutné poukázat i na nepřiměřené zkrácení lhůty pro uložení pokuty ve smyslu § 14 odst. 5 zákona, neboť takovýto výklad by znamenal, že lhůta jednoho roku počítaná od okamžiku zjištění porušení zákona (jak bude vyloženo dále) by byla zkracována o dobu, po níž by probíhalo řízení o porušení zákona. Takové řízení by mělo skončit pravomocně, tedy i s případným řízením o rozkladu. V opačném případě by totiž muselo být prováděno znovu dokazování v řízení o pokutě a to fakticky ve stejné lhůtě. Takovýto výklad je naprosto nepřijatelný, a to nejen z hlediska logického, ale i z hlediska účelu, jež zákon sleduje při vědomí, že odhalování kartelových dohod, či protisoutěžních praktik je mimořádně důkazně náročné a aby bylo prováděno v souladu s příslušnými procesními předpisy, musí být poskytnuta přiměřená lhůta pro daná šetření.

Zákon rozlišuje v § 3 odst. 1 dvě skupiny kartelových dohod. Ty, které přímo soutěž omezují a ty, které by ji omezit mohly. V prvním případě půjde pravidelně o dohody, které přímo sjednávají např. ceny zboží způsobem, který nebude žádně pochybností o úmyslu zavázat se k dodržování cenového ujednání. V druhém případě, když vznikají pochybnosti zejména o závazném charakteru sjednané dohody nebo o způsobu sjednání dohody či o skutečném záměru dohody, bude třeba aby Ministerstvo provedlo dostatek důkazů pro zjištění, že taková dohoda byla ujednána. Musí být zřejmé, že dohoda směřuje k tomu, aby se její subjekty nedovoleným způsobem chovaly a musí být zřejmé, že toto chování objektivně může působit protisoutěžně. Přitom může vyjít i z poznatků vlastních či cizích úřadů o dopadech takového jednání, neboť zákon přímo hovoří o pouhé možnosti narušení soutěže, aniž by tedy ke konkrétnímu projevu na trhu muselo dojít.

Žalovaný správně změnil rozhodnutí Ministerstva v tom, že za kartelovou dohodu považoval usnesení první valné hromady České Komory architektů a nikoliv konkrétní články tzv. honorářových řádů, jak bylo vyloženo výše.

Obsah těchto článků poskytuje návod ke shodnému postupu architektů - soutěžitelů při sjednávání cen. Protože v daném případě ceny výkonů architektů nepodléhají cenové regulaci, mohou být tvořeny jen na trhu. Pokud by se těmito směrnici (roz. konkrétními ustanoveními) jednotliví architekti řídili, nepochybně by jednali ve vzájemné shodě, nebo by museli takovou dohodu mezi sebou uzavírat, jestliže tato vznikla jiným způsobem, než v důsledku smluvního ujednání. Podíl takto jednajících soutěžitelů by musel přesahovat hranice vymezené § 3 odst. 4 písm. c) zákona. Protisoutěžní jednání v posuzované věci však spočívá v postupu Komory, která vzala na vědomí předmětné honorářové řády a to včetně citovaných ustanovení. Zákon v § 3 odst. 2 písm. a) za zakázané považuje dohody (roz. i rozhodnutí sdružení podnikatelů), popř. jejich části obsahující přímé nebo nepřímé určení cen. Tyto dohody jsou tedy přímo ze zákona zakázané a pro posouzení, zda je postup žalovaného v souladu se zákonem postačí, že má najisto postaveno, že k takovéto dohodě došlo. Přitom platí, že tato dohoda může vždy vést k narušení hospodářské soutěže, neboť zákon zde vytváří vyvratitelnou domněnku, že cenová ujednání jsou dohodami ve smyslu § 3 odst. 1 zákona. Ministerstvo však může povolit výjimku, může ji stanovit zvláštní zákon a to způsobem, který nevzbudí pochybnosti o tom, že se na osobu zákon nevztahuje.

Jestliže tedy žalovaný má prokázáno, že žalobce přijal usnesení, kterým vzal na vědomí materiál obsahující nepřímé určení cen, nevybočil z logiky zákonného rámce, v němž se pohyboval, když označil toto jednání žalobce za takové, které naplňuje skutkovou podstatu § 3 odst. 1 zákona. Přestože žalovaný dovozuje závaznost



předmětné dohody, není to rozhodující, neboť zcela prokazatelně zjistil, že žalobce přijal rozhodnutí vedoucí k možnému narušení hospodářské soutěže akceptováním dokumentů obsahující nepřímé určení cen. Pro správnost úvahy žalovaného svědčí i zjištění, že představenstvo Komory uvažovalo o závaznosti předmětného materiálu, jak to plyne ze zápisu z jeho jednání ze dne 1.3.1994. Žalovaný si tedy ke svému rozhodnutí shromáždil dostatek důkazů, aby mohl být vyloučen případný závěr soudu o nedostatečných skutkových zjištěních, která by způsobovala nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. V tomto ohledu by důkaz jednacím řádem Komory za účelem prokázání závaznosti resp. nezávaznosti předmětného dokumentu nepřinesl nic, co by mohlo mít vliv na správné rozhodnutí žalovaného.

Skutečné soutěžní prostředí nesnese existenci žádného takového ujednání, které směřuje (dává návod) k postupům, jež fairovou soutěž ohrožují. Předmětný dokument poskytuje svým adresátům konkrétní představu, jakým způsobem své výkony oceňovat v konkrétních cenových relacích a je výrazem touhy Komory koordinovat činnosti svých členů. Pokud by se architekti tímto dokumentem řídili, mohlo by k narušení hospodářské soutěže skutečně dojít. To je pro závěr soudu o správnosti úvahy žalovaného dostačující. Přitom je třeba mít na zřeteli, že Komora je založena na povinném členství všech autorizovaných architektů (§ 23 odst. 1 zák. č. 360/1992 Sb.).

Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách vymezuje práva a povinnosti právnických a fyzických osob, (federálních) ústředních orgánů státní správy a příslušných orgánů republik při uplatňování regulací a kontrole cen. V případech, kdy je trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže anebo to vyžaduje mimořádná tržní situace, mohou (federální) ústřední orgány státní správy a nebo příslušné orgány republik usměrnit tvorbu cen podle tohoto zákona (regulace cen). Ústřední orgány státní správy oprávněné k regulaci cen podle tohoto zákona jsou určeny zvláštními předpisy. Zvláštní předpisy

určují, které další orgány (dále jen „místní orgány“) jsou oprávněny regulovat ceny způsobem stanoveným tímto zákonem. Podle zák. č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen v platném znění Ministerstvo financí vykonává působnost při uplatňování regulací a kontrole cen výrobků, výkonů, prací a služeb, pokud tento zákon nestanoví jinak. Ministerstvo hospodářství stanoví rozhodnutím ceny a podmínky jejich uplatnění v mezinárodním poštovním a mezinárodním komunikačním provozu a Ministerstvo dopravy stanoví rozhodnutí ceny a podmínky jejich uplatnění (tarify) v mezinárodní dopravě. Dále je zde založena kompetence Okresního úřadu při stanovení maximálních cen, jakož i působnost obce rovněž při stanovení maximálních cen v uvedených případech. V právním řádě České republiky neexistuje předpis, který by obdobným způsobem upravoval pravomoc České komory architektů při stanovení minimálních cen nebo při úpravě stanovení jakýchkoliv cen. Právo Komory schvalovat honorářové řády podle § 25 odst. 4 písm. b) zák. č. 360/1992 Sb. je zaměřeno pouze dovnitř Komory a týká se procesu typu metodiky účtování, jak to v podstatě i předmětné řády žalobce v ostatních částech činí, avšak bez toho, že by mohly stanovovat ceny ve smyslu zákona o cenách. Vydávání ceníku podle § 23 odst. 6 písm. i) zákona č. 360/1992 Sb. nelze vykládat jinak, než jak jej vyložil žalovaný, že totiž jde o možnost uveřejňovat ceníky jednotlivých architektů.

Soud musí rozhodnout, zda pro posouzení věci byly správním orgánem obstarány důkazy postačující k řádnému rozhodnutí, zda byly provedeny procesně správným a zákonným způsobem a zda závěr, který z volného hodnocení důkazů vzešel (skutkové i právní zjištění) neodporuje zákonu a není v logickém rozporu se skutkovým stavem, který byl v řízení shledán.

Žalovaný rozhodl na základě důkazů, jež soud shledal dostačujícími. Pokud žalovaný uvedl, že členové Komory předmětné dokumenty mohli považovat za předpisy vydané komorou tak, že dle §

12 odst. 3 zák. č. 360/1992 Sb. byli povinni jich dbát, není tím řečeno, že šlo o předpisy závazné, ale toliko, že úvaha o možnosti narušení hospodářské soutěže v důsledku postupu Komory je opodstatněná.

Podle § 250i odst. 3 o.s.ř. přihlíží soud k vadám řízení před správním orgánem, jen jestliže vzniklé vady mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. V posuzovaném případě je zcela zřejmé, že sankce v bodě II výroku rozhodnutí žalovaného je ukládána za porušení § 3 odst. 1 zákona, kdy popis skutků je dostatečně uveden v bodě I výroku. Není žádný důvod pro to, aby vznikaly pochybnosti, za co je sankce ukládána. Stylizační neobratnost nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Pokud žalobce v průběhu řízení namítal, že žalovaný nikdy výslovně nesdělil, zda se záměr realizovat předmětné materiály může stát důvodem šetření Ministerstva, je třeba poukázat na skutečnost, že Ministerstvo tuto povinnost (oprávnění) nemá a že tzv. negativní atest nevydává.

Žalobce však zcela správně poukazuje na nedodržení lhůty pro uložení pokuty ve smyslu § 14 odst. 5 zákona. Podle něho pokuty může Ministerstvo uložit do 1 roku od zjištění porušení povinnosti, nejpozději však do 3 let následujících po roce, ve kterém byla tato povinnost porušena. Přitom okamžikem zjištění porušení povinnosti je získání takových informací, které umožní správnímu orgánu usoudit na existenci protiprávního jednání s takovou mírou pravděpodobnosti, která by vyloučila úvahy o svévolném a neodůvodněném postupu vrchnostenského orgánu. Přitom však tento okamžik nemusí nutně spadat v jedno s okamžikem zahájení řízení nebo s jiným určitým procesním úkonem. V daném případě je zřejmé, že žalovaný resp. Ministerstvo získalo takové informace, které mu umožnily zahájit správní řízení dnem dojití materiálu z Ministerstva hospodářství České republiky (dopis ze dne 27.2.1995). Ministerstvo zahájilo

poté správní řízení. Je tedy nepochybné, že žalovaný resp. Ministerstvo zjistilo porušení zákona dne 28.2.1995. Jestliže ministr změnil rozhodnutí tak, že uložil pokutu za jednání o němž měl vědomost orgán prvního stupně, avšak skutek popsal jinak, nelze v tom spatřovat zjištění porušení jiné povinnosti než té, o níž bylo zahájeno správní řízení v důsledku zjištění těchto skutečností. Nelze tudíž ani lhůtu pro uložení sankce odvozovat od jiného okamžiku, než prve určeného.

Žalovaný uložil pokutu za jednání, jehož základní znaky byly zjištěny dne 28.2.1995, a tedy pokutu uložil po lhůtě jednoho roku od zjištění porušení povinnosti. Proto také soud žalobě v tomto bodě vyhověl a rozhodnutí žalovaného v bodě II výroku zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. V něm pak správní orgán řízení ohledně pokuty podle § 14 odst. 5 zákona zastaví, neboť pro její uložení zákonem stanovená lhůta marně uplynula.

Soud neměl důvod zrušit rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť žalovaný toto rozhodnutí změnil tak, že nesprávnosti v něm uvedené odstranil a na toto rozhodnutí se odvolává toliko v důvodech, týkajících se popisu konkrétních ustanovení tzv. honorářových ráďů, jejichž obsah byl považován za předmět kartelového ujednání.

Soud nezjistil žádné vady, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti, a proto do zbytku žalobu zamítl (§250j, § 246c o.s.ř.).

Podle čl. 9 odst. 3 Ústavy České republiky výkladem právních norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického státu. Ústava sice neuvádí, co za podstatné náležitosti považuje, jistě však jimi jsou svrchovanost lidu, politický systém založený na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran, politická rozhodnutí vycházející z vůle většiny vyjádřená svobodným hlasováním, princip rozhodování většiny dbající

ochrany menšin a právní stát. Smyslem právního státu je poskytovat ochranu jednotlivci, zejména proti moci státu. Státní moc lze uplatňovat tehdy, když to stanoví zákon. Každý státní orgán má zákonem vymezenou pravomoc a nesmí z ní vykročit. Státní orgán může jen to, co je mu zákonem dovoleno. Státní moc nemůže své zásahy odůvodňovat žádnou nižší právní normou, než je zákon. Vyjadřuje se tím princip svrchovanosti zákona, kterým se omezuje především moc výkonná. Zákon stanoví meze, které ohraničují oprávněnost státních zásahů. Ani v tomto případě nemůže být taková moc delegována na předpis nižší právní síly. Zákon stanoví, jakým způsobem lze státní moc uplatňovat, včetně druhů a obsahu sankcí, které lze použít. Zákonem se rozumí v tomto ustanovení zákon ústavní i zákon běžný. Státní moc je zejména omezena ústavními předpisy, právní stát je především ústavním státem. Principem právního státu je tedy podrobení státní moci zákonu. Je nepochybné, že čl. 9 odst. 3 Ústavy dopadá na všechny subjekty, které jsou oprávněny právní normy vykládat, přesněji všechny, které je vykládají. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Ústavní soud ČR uvedl ve věci, kdy obec vydala obecně závaznou vyhlášku nad rozsah zákonného zmocnění mimo taxativní výčet, že „v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.“ (Pl.ÚS 5/93). Obdobně v nálezu Ústavního soudu (Pl.ÚS 8/93) podle kterého byla shledána dikce příslušné vyhlášky obce v rozporu s čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny a čl. 4 odst. 1 až 3 Listiny, tedy stanovení povinností, které lze ukládat pouze na základě zákona. V žádném z obou případů neshledal Ústavní soud porušení čl. 9 odst. 3 Ústavy. Jelikož překročení pravomocí nesprávným výkladem zákona při výkonu veřejné moci je ve svých důsledcích třeba posoudit stejně at' již jde o subjekt státní či samosprávný (vykonávající v přenesené působnosti

státní správu), nemohl by shledat soud ve shodě s praxí Ústavního soudu v případném porušení zákona žalovaným v rozsahu označeném žalobcem důvod proto, aby jej chápal jako porušení čl. 9 odst. 3 Ústavy. Tam uvedená zásada nepochybně předpokládá takové společensky nebezpečné jednání, které míří k popření existence zásady právního státu, tedy k popírání toho, že taková zásada (podřízenost zákonu) vůbec platí či má platit. Z jednání žalovaného nelze v žádném případě dovodit, že by takovou zásadu popíral a že by v jakékoli části správního řízení, včetně rozhodnutí, odůvodňoval, proč zákon pro něj neplatí, resp. proč se jím nemusí řídit nebo proč by bylo správné se zákony neřídit a naopak uplatňovat supremaci výkonné moci nad zákonodárnou. V daném případě je z pohledu prve vznesené námitky zřejmé, že žalovaný postupoval podle zákona, který jej nadal pravomocemi a kompetencemi, aplikoval jej způsobem, který řádně odůvodnil, poukázal na možnosti nápravy (podání rozkladu vůči prvostupňovému rozhodnutí).

Soud tedy uzavírá, že žalovaný svým postupem nezavdal příčinu k tomu, aby soud mohl uvažovat o porušení čl. 9 odst. 3 Ústavy z jeho strany.

Žalobce byl v řízení částečně úspěšný a soud mu proti žalovanému přiznal právo na částečnou náhradu nákladů řízení (§250k odst. 1 o.s.ř.). Tuto část ohodnotil soud jednou polovinou. Žalobce účtoval na nákladech řízení zaplacený soudní poplatek 1.000,-Kč, tři úkony právní pomoci tedy 3 x 100,- Kč a 3x režijní paušál (90,- Kč), za platnosti vyhl.č. 270/1990Sb. před novelou. Dále účtoval podle vyhl. č. 177/1996 Sb. 2 úkony právní pomoci 2 x 1.000,- Kč a 2x režijní paušál (150,- Kč), cestovné vlakem 330,- Kč, stravné 46,- Kč

pokračování

- 31 -

2A 5/96

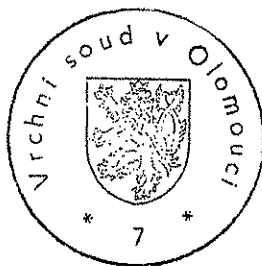
a náhradu za ztrátu času 800,- Kč. Celkem tedy částku 4.716,- Kč, z toho jedna polovina činí 2.358,- Kč. Tuto částku soud uložil žalovanému zaplatit k rukám právního zástupce žalobce v přiměřené lhůtě 30ti dnů po právní moci rozhodnutí.

**Poučení :** Proti rozhodnutí soudu není přípustný opravný prostředek (§ 250j odst. 4 o.s.ř.).

Olomouci dne 12.9.1996

Za správnost vyhotovení:

*F. Čížek*



JUDr. Václav Novotný  
předseda senátu