

minimálně:
 Je jedním z veřejných?
 Víme o něm? Pokud je
 veřejný pro ten náhodně měl?
 Jde máne kradly na
 Vrchl' sand'?



Ministerstvo pro hospodářskou soutěž Joštova 8, Brno	
Došlo:	12 -07- 1994
Číslo: 3532/94	Vyřizuje:
Přílohy: 3	

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Vrchní soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Elišky Cihlářové v právní věci žalobce Komory veterinárních lékařů České republiky, Brno, Palackého 1-3, zastoupeného JUDr. Ivanem Solilem, advokátem v Praze 1, Jungmannovo náměstí 7 proti žalovanému ministru pro hospodářskou soutěž, Brno, Joštova 8, o žalobě proti rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 1. 2. 1993 čj. R 10/92,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 1. 2. 1993 čj. R 10/92 a rozhodnutí Českého úřadu pro hospodářskou soutěž ze dne 24. 7. 1992 čj. P 51/92 (S 33/92) 240 SK se zrušují.
- II. Věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci k rukám k jeho právního zástupce částku 1.420 Kč do 3 dnů od právní moci rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení napadeného rozhodnutí, kterým bylo změněno rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že podle § 11 písm. d) zákona č. 63/1991 Sb. o ochraně hospodářské soutěže ve znění zákona č. 495/1992 Sb. (před novelou provedenou zákonem č. 286/1993 Sb., dále jen "zákon") byl vysloven zákaz plnění kartelové dohody uzavřené v dubnu 1992 členy žalobce, kterou byly stanoveny závazné ceny odborných veterinárních úkonů a služeb.

V podané žalobě především brojí proti tomu, že správní řízení bylo proti žalobci vůbec zahájeno. Zákon se vztahuje pouze na podnikatele a na orgány státní správy a orgány obcí a řízení může být zahájeno výhradně proti podnikateli, když účastníkem řízení je ex lege (§ 12 odst. 2 zákona) mimo navrhovatele a podnikatele, kterému je způsobena újma, pouze podnikatel, proti

němuž řízení směřuje. Žalobce však není podnikatelem, jak vyplývá z legislativní zkratky "podnikatel" použité v ustanovení § 1 odst. 1 zákona, tak i z definice pojmu podnikání a podnikatel obsažené v § 2 odst. 1, 2 obch. zák.

Žalobce je samosprávnou stavovskou organizací sdružující veterinární lékaře; její úkoly a poslání jsou vymezeny zejména v § 2 odst. 1, 2 zákona ČNR č. 381/1991 Sb. o Komoře veterinárních lékařů České republiky. Na tom nemůže nic změnit skutečnost, že jednotliví veterinární lékaři mají při poskytování služeb jiným osobám postavení podnikatelů. Za další právní pochybení označil žalobce závěr žalovaného, že ceník přijatý sněmem Komory je kartelovou dohodou. Dohoda je totiž dvoustranným či vícestranným právním úkonem, zatímco ceník byl přijat usnesením sněmu, nikoli dohodou členů žalobce. Lze mít podle názoru žalobce pochybnosti, zda sněm žalobce je oprávněn stanovit svým usnesením ceny odborných veterinárních úkonů a služeb, což ale podle názoru žalobce nic nemění na závěru, že z hlediska právně teoretického je třeba usnesení sněmu považovat za tzv. jinou právní skutečnost.

Namítá dále, že pojmovým znakem kartelové dohody je podle § 3 odst. 2 písm. a) zákona závaznost pro její účastníky a tento znak, pokud jde o ceník přijatý sněmem žalobce, chybí. Usnesení sněmu žalobce stanovící ceny veterinárních výkonů nemá povahu obecně závazného právního předpisu a členové žalobce nemají povinnost jej při výkonu svého povolání dodržet. Žalobce má za to, že i změna správního rozhodnutí provedená žalovaným svědčí o tom, že žalovaný si uvědomuje právní neopodstatněnost správního řízení, když rozhodnutí správního orgánu I. stupně považuje za kartelovou dohodu samotný ceník, zatímco napadené rozhodnutí žalovaného ve výroku ceník neuvádí a hovoří pouze o kartelové dohodě uzavřené v dubnu 1992 členy žalobce. V takovém případě by však museli být účastníky správního řízení členové žalobce, kteří takovou dohodu uzavřeli a nikoliv žalobce.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby soud žalobu zamítl, protože žalobce nebyl rozhodnutím o rozkladu ukřádcen na svých právech. V rámci rozkladového řízení se žalovaný podle svého vyjádření zabýval především otázkou, zda se na žalobce zákon vztahuje, tj. zda je možno jej považovat za podnikatele ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona. Navázal proto kontakt s JUDr. Jindřiškou Munkovou, jednou z autorů zákona, která sdělila, že v původním návrhu textu zákona bylo uvedeno, že se bude vztahovat i na sdružení podnikatelů, ale v průběhu legislativního procesu byla tato pasáž vypuštěna s odůvodněním, že je nadbytečné uvádět, že se zákon vztahuje i na sdružení podnikatelů, protože to vyplývá z jiných jeho ustanovení.

Proto žalovaný zaujal názor, že formulace ustanovení § 2 zákona je v rozporu se záměrem zákonodárce; tímto záměrem bylo, aby se osobní působnost zákona vztahovala na všechny účastníky hospodářské soutěže, nejen na podnikatele. Za této situace vznikl problém, jak zabránit, aby zjevné mezery v zákoně nemohlo být zneužíváno v neprospěch zemědělských závodů a v konečné fázi všech spotřebitelů. Z technických důvodů nebylo možno vést

správní řízení s více než 4.000 členů žalobce. Proto žalovaný změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že zrušil pokutu uloženou žalobci a zakázal veterinárním lékařům plnění kartelové dohody, kterou uzavřeli v dubnu 1992. Názor žalobce, že v daném případě se nejedná o kartelovou dohodu považuje žalovaný za nesprávný, protože podle § 3 odst. 1 zákona se za kartelovou dohodu považuje jakákoliv forma vzájemného dorozumění mezi podnikateli, která vede nebo může vést ovlivněním podmínek na trhu zboží a výkonů k vyloučení nebo omezení hospodářské soutěže. Tyto dohody jsou ze zákona nedovolené a neplatné.

Žalobce replikoval, že osobní působnost zákona je zcela jasně vymezena v jeho ustanovení § 2 odst. 1 a jakýsi úmysl zákonodárce ji rozšířit i na sdružení podnikatelů nemůže mít žádný právní význam. Právně relevantní může být úmysl zákonodárce jen v případě, že jej lze dovést pomocí obecně uznaných interpretačních pravidel z textu právního předpisu a v tomto případě tomu tak není. Žalovaný vydáním napadeného rozhodnutí jednal v rozporu jak se zákonem č. 71/1967 Sb. (správní řád), zákonem ČNR č. 2/1969 Sb. a zákonem, tak i se zásadou obsaženou v čl. 2 odst. 2 Listiny základních lidských práv a svobod, podle níž lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon (státní orgán může činit pouze to, co je mu zákonem výslovně dovoleno). Nerespektování správního řádu a zákona je zřejmé, když žalovaný např. tvrdí, že v napadeném rozhodnutí již není žalobce uveden jako účastník řízení, protože bylo-li řízení proti žalobci zahájeno, není možné řešit právní pochybení správního orgánu I. stupně tak, že v průběhu rozkladového řízení přestane být se žalobcem nakládáno jako s účastníkem řízení.

Soud si vyžádal spisy správních orgánů, z nichž vyplynuly následující skutečnosti:

Dne 29. 5. 1992 podal Svaz producentů vepřového, drůbežího masa a vajec Čech a Moravy Českému úřadu pro hospodářskou soutěž návrh na prověření nedovoleného určení cen veterinárních úkonů a služeb žalobcem. Dne 2. 6. 1992 uvědomil správní orgán žalobce a navrhovatele o zahájení správního řízení.

Žalobce ve svém vyjádření k podanému návrhu uvedl, že činnost veterinárního lékaře nelze chápat jako činnost podnikatele ve smyslu příslušných ustanovení zákona a živnostenského zákona a s ohledem na tyto skutečnosti nepodléhá ceník schvalovacímu procesu a jeho vydání je výhradní záležitostí žalobce. Dále uvedl, že ani žalobce sám nemá postavení podnikatele, a proto nemůže uzavírat kartelové dohody podle § 3 odst. 2 písm. a) zákona.

U ústního jednání před správním orgánem žalobce opět poukázal na skutečnost, že je samosprávnou stavovskou organizací sdružující veterinární lékaře, která neprovozuje komerční činnost a není tedy podnikatelským subjektem. Nejedná se o stanovení cen, ale o morální určení minimálního ohodnocení výkonu veterinárního lékaře, aby bylo zabráněno nekalé konkurenci a podbízení. Opačné stanovisko, že ceník je neplatnou kartelovou dohodou zaujal

navrhovatel, tj. zmíněný Svaz producentů. Správní orgán konstatoval, že žalobce je podnikatelským subjektem, který schválil ceník veterinárních úkonů s rysy neplatné kartelové dohody a vyhradil si rozhodnutí ve stanovené lhůtě.

Rozhodnutím Českého úřadu pro hospodářskou soutěž ze dne 24. 7. 1992 č. j. P-51/93 (S 33/92) 240 SK jako správního orgánu I. stupně byl vydán zákaz plnění z neplatné kartelové dohody v podobě ceníků odborných veterinárních úkonů a služeb podle § 11 písm. d) zákona a dále byla žalobci uložena podle § 11 písm. h) s přihlédnutím k § 14 zákona pokuta ve výši 100.000 Kčs. Z odůvodnění rozhodnutí plyne, že ceny stanovené v ceníku odborných veterinárních úkonů služeb vydaném žalobcem zavazovaly veterinární lékaře, kteří nemohli stanovit nižší cenu, přičemž žalobce, který je podnikatelem, uzavřel formou ceníku neplatnou kartelovou dohodu tak, že profesním řádem určil všem veterinárním lékařům povinnost dodržovat direktivně určené minimální ceny. Svým protiprávním jednáním podle názoru správního orgánu I. stupně porušil žalobce nejen zákon, ale i zákon č. 526/1990 Sb. o cenách, a proto mu vedle zákazu plnit kartelovou dohodu byla uložena pokuta.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, ve kterém namítal, že minimální ceny uvedené v ceníku nebyly určeny direktivně, ale byly navrženy pro ustavující sněm veterinárních lékařů, který je přijal a následně byla provedena jejich aktualizace. Jedná se tak o přijaté zásady tvorby cen dohodou ve smyslu zákona č. 526/1990 Sb. o cenách. Žalobce připustil, že je podnikatelem, ale protože za dobu své existence nevytvořil žádný zisk, žádal o prominutí pokuty v celém rozsahu. K rozkladu se vyjádřil jako účastník řízení Družstevní podnik pro živočišnou výrobu ve Žďáře nad Sázavou, Českomoravská agrární unie, Svaz chovatelů prasat v Čechách a na Moravě a navrhovatel (Svaz producentů...), který uvedl, že všichni veterinární lékaři, s nimiž podniky navrhovatele přicházejí do styku, postupovali jednoznačně tak, že jsou žalobcem zavázáni ceník dodržet a že v tomto směru se také na dotaz navrhovatele písemně vyjádřil žalobce.

U ústního jednání dne 21. 12. 1992 žalobce upřesnil formulaci uvedenou v rozkladu tak, že minimální ceny stanovené ceníkem odborných veterinárních úkonů a služeb vydaným v dubnu 1992 jsou pro veterinární lékaře závazné ve smyslu § 9 odst. 1 profesního řádu žalobce. Ceník byl vydán v dubnu 1992 a tímto dnem se stal závazným pro všechny členy žalobce s tím, že v termínu do 15. 1. 1993 bude zajištěna jeho novelizace.

Rozhodnutím žalovaného o rozkladu ze dne 1. 2. 1993 čj. R 10/92 bylo změněno rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, že byl vysloven zákaz plnit kartelovou dohodu uzavřenou v dubnu 1992 členy žalobce, kterou se stanoví závazné ceny odborných veterinárních úkonů a služeb podle § 11 písm. d) zákona. V odůvodnění žalovaný uvedl, že představenstvo žalobce ještě před vydáním rozhodnutí odstranilo z dosavadního ceníku prvky kartelové dohody, čímž bylo dosaženo účelu zákona. Žalovaný - jak plyne z odůvodnění - však v rozkladovém řízení posuzoval právní

stav v době uzavření kartelové dohody, a proto potvrdil zákaz plnění této dohody, ale s ohledem na výše uvedené vypustil část výroku o uložení pokuty.

Soud se zabýval věcí v rozsahu, v jakém bylo rozhodnutí žalovaného napadeno (§ 249 odst. 2 o. s. ř.) a s přihlédnutím k právnímu stavu, který tu byl v době vydání naříkaného rozhodnutí a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona (ve znění před novelou, provedenou zákonem č. 286/1993 Sb., účinnou od 29. 11. 1993, tedy po vydání žalobou napadeného rozhodnutí) je jeho účelem ochrana hospodářské soutěže a vytváření podmínek pro její další vývoj a proti vzniku a udržování monopolního nebo dominantního postavení právnických a fyzických osob při jejich podnikatelské činnosti, pokud znemožňuje nebo omezuje hospodářskou soutěž. Podle ustanovení § 2 odst. 1 se zákon vztahuje na podnikatele, orgány státní správy a orgány obcí, pokud jde o jejich působnost, která přímo nebo nepřímo souvisí s hospodářskou soutěží.

Při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového stavu, který zde byl v době jeho vydání (§ 250i odst. 1 o. s. ř.), přičemž v souladu s dispoziční zásadou stanovenou v ustanovení § 249 odst. 2 o. s. ř. byl vázán rozsahem tvrzených nezákonností uvedených v žalobě. Žalobce především zpochybňuje oprávněnost žalovaného zahájit podle zákona správní řízení a v jeho rámci ve vztahu k žalobě vydávat rozhodnutí, protože žalobce není subjektem, na něhož se vztahuje působnost zákona.

Soud shledal oprávněnost této námitky. Osobní působnost zákona je jednoznačně (§ 1 odst. 1, § 2 odst. 1) vymezena tak, že zákon se vztahuje pouze na podnikatele a orgány státní správy a obcí. Soud při výkladu a použití zákona musí vycházet z toho, co zákonodárce v zákoně uvedl, nikoli z toho, co snad uvést chtěl, ale do zákona nevtělil. Při výkladu zákona, zejména jeho ustanovení nejasných, rozporných a mezerovitých je soud zajisté povinen užít obecně uznávaná interpretační pravidla. Nelze však interpretovat něco, co v zákoně není nebo interpretací k takovému závěru dospět.

V posuzovaném případě zákonodárce vyjádřil svůj úmysl, pokud jde o osobní působnost zákona, zcela určitě (§ 1 odst. 1, § 2 odst. 1 zákona), navíc v dobré shodě s ustanovením § 2 odst. 1, 2 obchodního zákoníku, (podle něhož je podnikáním soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. Podnikatelem je pak osoba, zapsaná v obchodním rejstříku, osoba, která podniká na základě živnostenského oprávnění, osoba, která podniká na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů a fyzická osoba, která provozuje zemědělskou výrobu a je zapsána do evidence podle zvláštního předpisu.)

Z těchto důvodů se soud zabýval otázkou, zda žalobce, s nímž správní orgány jednaly jako s účastníkem řízení, je podnikatelem, (když orgánem státní správy ani obce nesporně není) a s přihlédnutím ke shora naznačeným argumentům dospěl k závěru, že

žalobce podnikatelem není a zákon se na něj nevztahoval. Žalobce byl zřízen jako právnická osoba zákonem č. 381/1991 Sb. o Komoře veterinárních lékařů ČR jako samosprávná stavovská organizace sdružující veterinární lékaře, jejíž činnost je taxativně vymezena v § 2 odst. 1 cit. zákona. Žalobce podnikatelskou činnost nevyvíjí, do obchodního rejstříku se nezapisuje a je odlišným subjektem od veterinárního lékaře, který je podnikatelem ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 513/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

Proto soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem a žalobce jím byl zkrácen na svých právech. Proto soud toto rozhodnutí podle § 250j odst. 2 o. s. ř. zrušil, stejně jako rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které trpí podobnými vadami. Vzhledem k tomu, že se jednalo jen o posouzení právní otázky, rozhodl soud o žalobě bez jednání (§ 250f o. s. ř.), přičemž neakceptoval návrh žalovaného na výslech JUDr. Jindřišky Munkové k okolnostem vzniku zákona.

Pro úplnost je nutno dále poznamenat i to, že novelizací zákona, provedenou zákonem č. 286/93 Sb., která nabyla účinnosti 29. 11. 1993 (tedy po vydání napadeného rozhodnutí) byla osobní působnost zákona rozšířena tak, že se nadále vztahuje na fyzické a právnické osoby, které se účastní hospodářské soutěže, i když nejsou podnikatelé, a obdobně byla působnost zákona vztahena také na sdružení podnikatelů, pokud jejich činnost může ovlivňovat hospodářskou soutěž (§ 2 odst. 1, písm. a, odst. 2). Nově textované ustanovení § 3 odst. 1 pak opustilo pojem "kartelové dohody" a výslovně vztáhlo již dřívější zákaz také na rozhodnutí sdružení podnikatelů, které vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 250k odst. 1 o. s. ř. a vychází ze skutečnosti, že žalobce měl ve věci úspěch. Proto mu byla přiznána náhrada nákladů řízení v částce 1.420 Kč sestávající ze soudního poplatku 500Kč a odměny za právní zastoupení za 4 úkony (§ 16 odst. 1 písm. a, b, c vyhlášky č. 270/1990 Sb.) po 200 Kč (§ 14 a § 17 odst. 1 věta druhá vyhlášky) s příslušnými paušálními částkami po 30 Kč (§ 19 odst. 3 vyhlášky).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku není odvolání přípustné.

V Praze 24. 6. 1994

Předseda senátu:
JUDr. Michal Mazanec v. r.
Za správnost vyhotovení:

M. Mazanec

