



Súd pro ochranu hospodářské soutěže
Joštova 8, Brno

Došlo: 15 -11- 1996

Číslo: 7338/96 Vyřizuje:
Přílohy:

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Vrchní soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Miloslava Šolína a soudkyň Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce Česká lékárnická komora, se sídlem Krumlovská 530, Praha 4, zastoupeného JUDr. Alanem Korbelem, advokátem se sídlem Nám. 14. října 3, Praha 5, proti žalovanému Ministerstvo pro hospodářskou soutěž ČR, Joštova 8, 601 56 Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 31.5.1995, č.j. R 2/95,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 31.5.1995 č.j. R 2/95 se v části 2., již byla žalobci uložena pokuta ve výši 500 000,-Kč, 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 JUDr. Alana Korbela na nákladech řízení částku 630,- 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 ministra pro hospodářskou soutěž (dále jen " ministr ") ze 31.5.1995 č.j. R 2/95, kterým na základě podaného rozkladu bylo změněno rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž (dále jen " ministerstvo ") ze dne 31.1.1995 č.j. S 59/94-117/95-210, vydané podle ustanovení § 11 zákona č. 63/1991 Sb. o ochraně hospodářské soutěže ve znění zákona č. 495/1992 Sb. a zákona č. 286/1993 Sb. (dále jen " zákon "), tak, že ve výroku pod bodem 1. bylo " Rozhodnutí IV. řádného sjezdu České lékárnické komory ze dne 19.6.1994, kterým byly v § 5 odst. 1 písm.f) a písm. k) Řádu pro udělování osvědčení k výkonu soukromé lékárnické praxe stanoveny rozdílné podmínky pro výkon funkce odborného zástupce jiných

fyzických a právnických osob, než jsou uvedeny pod písm. d) a e)" (dále jen "rozhodnutí IV. řádného sjezdu ČLK") prohlášeno "... rozhodnutím sdružení podnikatelů ve smyslu § 3 odst. 1 zákona, jež vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže na trhu zboží," a vyslovena jeho neplatnost, současně pak byl vysloven i zákaz jeho plnění podle § 11 odst. 1 písm. d) zákona. Výrokem pod bodem 2. byla za porušení povinností stanovených v ustanovení § 3 zákona podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 14 odst. 4 zákona uložena žalobci pokuta ve výši 500 000,-Kč.

Proti oběma rozhodnutím podal žalobce žalobu s tím, že trpí obdobnými vadami, když jednak vycházejí z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, jednak zásadním způsobem chybně vykládají a aplikují zákonné normy, a to obdobně jako v jiných rozhodnutích, jež byla žalobcem již napadena žalobou u Vrchního soudu v Praze pod sp.zn. 7A 83/94.

V podané žalobě, pokud jde o právní posouzení věci, žalobce odkázal na obsah podaného rozkladu proti rozhodnutí ministerstva z 31.1.1995 s tím, že s námitkami v něm uvedenými se ministr v rozhodnutí přesvědčivě nevypořádal. Jako klíčovou pro postup správního orgánu po právní stránce označil otázku, zda v dané věci lze vůbec použít zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění zákona č. 495/1992 Sb. a zákona č. 286/1993 Sb., a dovozuje, že stejně jako např. na komoru lékařskou stomatologickou nelze na Českou lékárnickou komoru (dále jen "komora"), citovaný zákon přímo ani obdobně nelze vůbec použít, neboť tato komora není a ani nemůže být formou sdružování podnikatelů a členství v ní není na podnikatelskou činnost nijak vázáno. Činnost komory podle žalobce neovlivňuje hospodářskou soutěž, neboť podle zákona má komora jiné poslání, sama se neúčastní hospodářské soutěže a není soutěžitelem. Zákon se proto může vztahovat pouze na ty komory, které jsou skutečným sdružením podnikatelů. V době vydání napadených rozhodnutí, rovněž tak v době schválení inkriminovaného rozhodnutí sjezdu obdrželo osvědčení jako podmínku soukromé činnosti jen minimum členů komory (čili menšina byla podnikatelem či soutěžitelem), většinu členů tvoří zaměstnanci. Ani z tohoto hlediska proto aplikace pojmu "sdružení podnikatelů" vůči žalobci nemůže obstát. Žalobce je nadto přímo ze zákona oprávněn a i povinen prosazovat zájmy lékárníků, které se demokratickou, zákonem stanovenou formou, promítají do sjezdem komory schválených řádů a usnesení. Postup podle zákona ČNR č. 220/1991 Sb., ve znění zákona ČNR č. 160/1992 Sb. (dále jen "zákon o komorách") a jeho aplikaci není žalovaný oprávněn přezkoumávat; i z tohoto důvodu nemůže správní orgán posuzovat platnost usnesení řádného sjezdu komory podle čl. II. zákona vůbec.

Za vadnou dále žalobce označil premisu, že usnesení IV. řádného sjezdu ČLK je dohodou vedoucí k narušení hospodářské soutěže ve smyslu ust. § 3 odst. 1 zákona. Usnesení řádného sjezdu komory není ani dohodou mezi soutěžiteli, jimiž by mohli být pouze jednotliví lékárníci provozující privátní praxi, ani rozhodnutím sdružení podnikatelů, jímž komora nemůže být. Rozhodnutí komory také nemůže vést k narušení hospodářské soutěže na trhu zboží, neboť činnost lékárníka pojmově nemůže být

považována za účast na trhu zboží, protože jde o výkon vysoce kvalifikované profese; další argumentace žaloby zdůrazňuje etickou stránku profese lékárníka.

Žalobce dále zpochybňuje vymezení pojmu "trh zboží", obsaženého v odůvodnění obou napadených rozhodnutí. Tvrdí, že lékárenské služby nemohou být běžným zbožím, resp. tímto nemůže být trh se zdravím. Cílem komory, který má oporu v zákonu o komorách, je znesnadňovat přístup k výkonu lékárnických služeb subjektům plně odborně či eticky ne zcela způsobilým. V § 2 odst. 1 písm. a), b), c) a odst. 2 písm. c), d) zákona o komorách je upraven výkon kontrolní a dozorové činnosti komory, v jejímž rámci je komora oprávněna i povinna požadovat, aby za odbornost, etický přístup apod. odpovídala vždy osoba fyzická, všestranně způsobilá. V kompetenci komory je proto posoudit, která osoba je v tom kterém konkrétním případě plně a všestranně způsobilou, co se takovou způsobilostí rozumí a pro takové posouzení stanovit závazná pravidla v řádech komory, které přijímá sjezd. Registrovaní soutěžitelé - lékárníci jsou si na samotném trhu (pokud má pojem trhu vůbec své opodstatnění) ve smyslu vymezení trhu ministerstvem i v přístupu na něj rovni. Rovnost všech subjektů při výkonu povolání lékárníka však je nepřípustná a nežádoucí, z této nerovnosti pak logicky plynou a musí plynout i nerovnosti provozovatelů lékáren.

Žalobce konečně namítá, že zákon o komorách je zvláštním zákonem, který má na mysli ust. § 3 odst. 1 zákona o odměně hospodářské soutěže a aplikace principů hospodářské soutěže na oblast lékárnických služeb je vyloučena.

Námítky žaloby směřují i do výroku pod bodem 2. rozhodnutí žalovaného ze dne 31.5.1995, jímž byla žalobci výslovně "... za porušení povinností stanovených v § 3 zákona na základě § 11 odst. 1 písm. d/ a § 14 odst. 4 zákona" uložena pokuta ve výši 500.000,-Kč. Žalobce namítá, že ust. § 3 ani přeneseně neobsahuje žádnou povinnost, kterou by mohla komora porušit, ust. § 11 odst. 1 písm. d) pak pouze stanoví, že do působnosti orgánu I. stupně náleží zakázat plnění dohod, odporují-li zákazům uvedeným v § 3. Z toho plyne, že ministerstvo může zakázat plnění dohod, ovšem k porušení povinností stanovených tímto zákazem může dojít teprve po právní moci rozhodnutí, kterým byl zákaz vysloven, tedy teprve zákaz plnění dohody může být považován za uložení povinnosti podle zákona. Ust. § 14 odst. 4 opravňuje uložit pokutu až "za porušení ostatních povinností uvedených v tomto zákoně", v dané věci pokuta byla uložena v podstatě za budoucí porušování budoucího platného zákazu. Pokuta pak navíc může být uložena jen soutěžitelům, tím však komora již ze samotného významu tohoto pojmu být nemůže. Že jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě je jiným pojmem než rozhodnutí sdružení podnikatelů (o které má ve smyslu § 2 odst. 2 zákona jít), vyplývá evidentně i z jednoznačného znění první věty § 3 odst. 1 zákona. Žádné jiné ustanovení, z něhož by mohlo být usuzováno, že soutěžitelem by mohlo být i sdružení podnikatelů zákon neobsahuje. Dále žalobce tvrdí, že napadené rozhodnutí ministra se rovněž řádně nevypořádalo s námítkami v rozkladu, a odůvodnění rozhodnutí nelze pro tak vysokou pokutu považovat za dostatečné, když ani

nebralo v úvahu konkrétní údaje, které si ministerstvo výslovně vyžádalo. Není pravdou, že by komora nerespektovala vůbec stanovisko obsažené v rozhodnutí téhož ministra z 12.5.1994 č.j. R 5/94, naopak napadené ustanovení Řádu komory o mimořádném příspěvku bylo následujícím sjezdem z Řádu vypuštěno.

Ministr ve svém vyjádření k žalobě k otázce označené žalobcem za klíčovou (tj. zda se zákon o ochraně hospodářské soutěže vztahuje i na komory), a k otázkám souvisejícím (tj. zda komora je formou sdružení podnikatelů a její činnost ovlivňuje hospodářskou soutěž a zda je soutěžitelem) odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 22.12.1995 č.j. 7A 83/94-55, který tyto právní otázky řeší, s tím, že se s vysloveným právním názorem soudu shoduje. Obdobně na uvedený precedens odkázal i pokud jde o námitku oprávněnosti Ministerstva pro hospodářskou soutěž posuzovat postup dle zákona č. 220/1991 Sb. K námitce žaloby zpochybňující existenci trhu lékárnických služeb poukazem na specifičnost těchto služeb, žalovaný uvedl, že nikdy nezpochybňoval kvalifikovanost této profese, otázka vymezení relevantního trhu byla již řešena v obou napadených rozhodnutích, a i z citovaného rozsudku plyne, že provozovatelé lékáren vstupují na trh lékárnických výkonů a služeb. Nejde tedy o "trh se zdravím". K námitce, že zákon o komorách je oním zvláštním zákonem, který ve smyslu ust. § 3 odst. 1 zákona vylučuje aplikaci principů hospodářské soutěže na oblast lékárnických služeb žalovaný poukázal rovněž na citovaný rozsudek a dále na str. 5 odůvodnění svého rozhodnutí.

Právo podat repliku žalobce nevyužil.

Soud si vyžádal správní spisy věci se týkající, z nichž vplynuly následující rozhodné skutečnosti:

Přípisem ze dne 29.9.1994 zn. 210/436/94 oznámilo ministerstvo žalobci, že podle ust. § 18 správního řádu z podnětu správního orgánu zahajuje řízení ve věci určení, zda usnesení IV. řádného sjezdu ČLK o přijetí "Řádu pro udělování osvědčení k výkonu soukromé lékárnické praxe" je rozhodnutím sdružení podnikatelů ve smyslu ust. § 3 zákona. Následně přípisem z 4.10.1994 byl žalobce jako účastník řízení předvolán k nařízenému ústnímu jednání na 11.10.1994 s tím, aby k jednání předložil: platné znění materiálů přijatých IV. řádným sjezdem komory, seznam členů komory, kteří vykonali popromoční atestační zkoušku I. stupně, seznam členů komory, kteří vykonali tutéž zkoušku II. stupně, doklad o současném počtu provozovaných soukromých lékáren, z něhož bude zřejmé jaký počet lékáren je provozován fyzickou osobou lékárníkem, fyzickou osobou nelékárníkem, jaký počet lékáren provozuje právnická osoba složená z lékárníků, jaký počet provozuje právnická osoba složená i z jiných osob než jen lékárníků, jaký počet lékáren z toho je základního typu, jaký je počet lékáren s odbornými pracovišti-veřejných a jaký je počet lékáren nemocničních. Vzhledem ke krátkosti termínu, v němž nebylo možno zajistit účast právního zástupce žalobce na tomto jednání, bylo na jeho žádost ministerstvem 17.10.1994 nařízeno nového jednání na 25.10.1994,

poté opětovně na žádost právního zástupce na 8. 11.1994. Současně byla právnímu zástupci žalobce doručena 31.10.1994 výzva k předložení všech materiálů požadovaných dopisem z 4.10.1994. Orgánu I. stupně 26.10.1994 doručen jeden výtisk řádů ze IV. sjezdu komory, konaného 18. a 19. 6.1994 s tím, že text odpovídá znění na tomto sjezdu schválenému. Předložený materiál s názvem "Řády a usnesení přijaté IV. řádným sjezdem České lékárnické komory", vzešlý z jednání tohoto sjezdu 18. a 19. 6.1994 obsahoval mimo jiné: Řád pro udělování osvědčení k výkonu soukromé lékárnické praxe (bod 8) a Usnesení IV. sjezdu České lékárnické komory. Z těchto dokumentů vyplývá:

Řád České lékárnické komory pro udělování osvědčení k výkonu soukromé lékárnické praxe (dále jen " Řád"), schválený Usnesením IV. sjezdu České lékárnické komory, konaného ve dnech 18. a 19. 6. 1994, stanoví v části II. podmínky výkonu soukromé praxe a funkce odborného zástupce. Ust. § 3 Řádu říká, že každý provozovatel lékárny nebo odborný zástupce provozovatele ve smyslu zákona č. 160/1992 Sb. musí být držitelem osvědčení k vedení lékárny, které vydá představenstvo komory rozhodnutím. Ustanovení § 5 bod 1 Řádu stanoví pod písm. a) až k) podmínky, za kterých se osvědčení k vedení lékárny osobě udělí.

Písm. d) cit. ust. stanoví, že pro výkon soukromé praxe a výkon funkce odborného zástupce právnické osoby složené výhradně z lékárníků a fyzické osoby lékárníka v lékárně základního typu musí osoba prokázat vysokoškolské farmaceutické vzdělání, vykonání popromoční atestační zkoušky I. stupně a 5 let praxe v lékárně.

Písm. e) cit. ustanovení stanoví, že "pro výkon soukromé praxe a výkon funkce odborného zástupce právnické osoby složené výhradně z lékárníků a fyzické osoby lékárníka v lékárně s odbornými pracovišti

- veřejné, musí osoba prokázat vysokoškolské farmaceutické vzdělání, vykonání popromoční atestační zkoušky I. stupně a 7 let praxe v lékárně,

- poskytující péči (dále jen nemocniční lékárna), musí prokázat vysokoškolské farmaceutické vzdělání, vykonání popromoční atestační zkoušky II. stupně a 7 let praxe v lékárně, z toho 3,5 roku v lékárně nemocniční. Praxe v nemocniční lékárně se vyžaduje v posledních pěti letech před podáním žádosti".

Písm. f) cit. ustanovení stanoví, že "pro výkon funkce odborného zástupce jiných fyzických a právnických osob, než jsou uvedeny pod písm. d) a e) v lékárnách všech typů, musí osoba prokázat vysokoškolské farmaceutické vzdělání, vykonání popromoční atestační zkoušky II. stupně, 10 let praxe v lékárně, v případě nemocniční lékárny z této praxe minimálně 3,5 roku praxe v nemocniční lékárně. Praxe v nemocniční lékárně se vyžaduje v posledních pěti letech před podáním žádosti".

Písm. k) cit. ustanovení stanoví, že žádající osoba se musí prokázat čestným prohlášením, že (mimo jiné) ke dni vydání osvědčení nedosáhla věku 65 let.

Podle ust. § 16 Řádu, byl tento Řád schválen sjezdem delegátů komory dne 19.6.1994 a vstupuje v platnost dnem schválení.

Dne 4.11.1994 žalobce potvrdil svoji účast na jednání 8.11.1994 a s odvoláním na již předložené materiály IV. sjezdu komory k dalším požadavkům z 4.10.1994 sdělil, že členy podle atestací I. a II. stupně komora neeviduje, rovněž tak neeviduje počet provozovaných soukromých lékáren, včetně provozujících osob, a počty lékáren veřejných a nemocničních, s tím, že příslušné údaje by mohlo poskytnout Ministerstvo zdravotnictví, komora institucionální záležitosti neřeší.

Ve správním spise jsou založeny protokoly z ústních jednání ze dne 8.11.1994, 16.11.1994 a 23.11.1994, z jejichž obsahu plyne, že jednání se v uvedených dnech pro výhrady ministerstva k předložené plné moci právního zástupce žalobce, a pro výhrady k jeho zastupování substituentem, ve věci nekonala, a další bylo nařízeno na 6.12.1994. Podle protokolu z jednání z tohoto dne ve věci právní zástupce žalobce potvrdil platnost Řádu a Usnesení přijatých komorou, ve znění žalobcem předloženém s tím, že členové komory byli o platnosti těchto materiálů informováni prostřednictvím okresních sdružení komory tak, že každý člen komory obdržel jeden výtisk. Na ostatní kladené otázky si zástupce vyhradil sdělení odpovědi do 12.12.1994, potvrdil rovněž, že komora není informována o vykonání atestačních zkoušek svých členů, rovněž nesleduje současný počet lékáren v provozu základního typu a lékáren s odbornými pracovišti veřejných a nemocničních a že komora nesledovala dopad kvalifikačních požadavků podle přijatých pravidel ve vztahu k požadavku na obsazení stávajících lékáren.

V návaznosti na ústní jednání pak žalobce přípisem doručeným orgánu I. stupně 14.12.1994 a 21.12.1994 k dotazům sdělil, že komora není ze zákona vázána žádnou lhůtou k vydání rozhodnutí o osvědčení. Rozhodnutí vydává představenstvo na návrh své odborné komise, představenstvo zasedá 1x měsíčně, proto i rozhodnutí obdrží žadatel cca v 30ti denní lhůtě, pokud není nutno žádost doplnit. Pokud jde o počet vydaných osvědčení k vedení lékárny, bylo jich k 16.12.1994 vydáno 1 062, z toho fyzické osobě -lékárníkovi celkem 902 osvědčení, právnické osobě složené z lékárníků celkem 154 osvědčení, fyzické osobě -nelékárníkovi 1 osvědčení a právnické osobě nesložené výhradně z lékárníků celkem 5 osvědčení.

Přípisem z 12.1.1995 doručeným žalobci 16.1.1995 ministerstvo zaslalo žalobci tzv. seznámení s výsledky šetření, v němž obsáhle popsalo svá zjištění v průběhu řízení a vyzvalo právního zástupce žalobce, aby se k věci vyjádřil do 5ti dnů. Tohoto práva využito nebylo.

Rozhodnutím ministerstva ze dne 31.1.1995 č.j. S 59/94-117/95-210 bylo pod bodem 1. výroku vysloveno, že ust. § 5 odst. 1 písm.f) a písm. k) v části (cit) "ke dni vydání osvědčení nedosáhla věku 65 let" Řádu pro udělování osvědčení k výkonu soukromé lékárnické praxe, který byl schválen IV. řádným

sjezdem České lékárnické komory ze dne 18.6.1994, je rozhodnutím sdružení podnikatelů ve smyslu ust. § 3 odst. 1 zák.č. 63/1991Sb., o ochraně hospodářské soutěže ve znění pozdějších předpisů, jež vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže na trhu zboží, a je zakázané a neplatné, plnění těchto ustanovení bylo výrokem pod b. 2 na základě ust. § 11 odst. 1 písm. d) zákona zakázáno, v bodech 3. a 4. uložil orgán I. stupně účastníku povinnost změnit do 30ti dnů tato ustanovení Řádu tak, aby podmínky pro udělování osvědčení k vedení lékárny byly shodné a o změnách informoval všechny členy komory neprodleně. Výrokem pod b. 5. byla účastníku uložena podle ust. § 14 odst. 4 zákona pokuta 1.000.000,-Kč. V odůvodnění rozhodnutí ministerstvo vymezilo relevantní trh tak, že věcným relevantním trhem je trh lékárenských služeb, místně relevantním trhem je Česká republika. Dále rekapitulovalo zjištění z příslušných ustanovení řádu s tím, že podle něho obsahují nerovné a nepřiměřené podmínky pro členy - zájemce o udělení osvědčení, protože vedle obecných podmínek obsažených v ust. § 5 odst. 1, písm. a), b), c), g), h), i), j) Řádu, které musí splňovat všichni zájemci o udělení osvědčení bez výjimky, obsahuje § 5 odst. 1 Řádu ještě další podmínky, které již nejsou pro všechny zájemce stejné. Nerovnost podmínek je dána zněním ustanovení § 5 odst. 1 písm. d), e) Řádu ve vztahu k ust. § 5 odst. 1 písm. f) Řádu, když pro výkon funkce odborného zástupce jiných fyzických a právnických osob než jsou uvedeny pod písm. d) a e), v lékárnách všech typů, musí osoba prokázat atestační zkoušky II. stupně a 10 let praxe v lékárně, zatímco u osob pod písm. d) a e) postačí podle typu lékárny i jen vykonání zkoušky I. stupně (ad eventum II. stupně) a 5 let (ev. 7 let) praxe v lékárně. Z uvedeného plyne závěr, že člen komory, který má zájem vykonávat funkci odborného zástupce u fyzické osoby nelékárníka nebo u právnické osoby složené i z nelékárníků musí splňovat jiné, a to podstatně přísnější podmínky, než ti členové komory, kteří provozují soukromou praxi sami, či vykonávají funkci odborného zástupce právnické osoby složené výlučně z lékárníků. Členství v komoře je povinné. Výrazně je tak omezena možnost provozovat soukromou lékárnickou praxi jiným osobám než lékárníkům a právnickým osobám složeným i z nelékárníků. Za podmínku nepřiměřenou, která je v rozporu se zákonem a která bezdůvodně vylučuje z účasti v hospodářské soutěži část členů komory, a to na základě uměle vytvořené věkové hranice, označilo ministerstvo podmínku vymezenou ust. § 5 odst. 1 písm. k) in fine, která pro všechny zájemce stanoví, že se musí zavázat čestným prohlášením, že ke dni vydání osvědčení nedosáhla věku 65 let.

Odůvodnění dále s odvoláním na ust. § 2 odst. 2 zákona konstatovalo, že na komoru, pokud její činnost může ovlivnit hospodářskou soutěž, se ustanovení zákona použijí obdobně, a vyslovilo, že usnesení sjezdu delegátů komory, kterým byl schválen Řád je nepochybně činností, která hospodářskou soutěž na trhu soukromých lékárnických služeb a přístup soutěžitelů na tento trh ovlivňuje, ba omezuje. Ministerstvo proto shledalo i svoji pravomoc posuzovat věc dle zákona. V odůvodnění pak rovněž vymezilo, co jej vedlo ke klasifikaci Řádu v dotčené části, schváleného usnesením IV. řádného sjezdu komory jako dohody narušující soutěž mezi lékárníky - členy České lékárnické

komory ve smyslu § 3 odst. 1 zákona, a ke klasifikaci Řádu v dotčené části jako rozhodnutí sdružení podnikatelů, které vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže ve smyslu téhož ust. § 3 odst. 1 zákona. Jednání České lékárnické komory tedy v odůvodnění rozhodnutí ministerstvo označilo jako dohodu narušující soutěž, protože byly stanoveny rozdílné podmínky pro stejný druh činnosti, když bez zmíněného osvědčení se nikdo nemůže stát provozovatelem lékáren (zákon č. 160/1992 Sb.). Výrok o uložení pokuty byl odůvodněn tím, že schválením Řádu omezila komora výrazně možnost přístupu na trh dalším případným zájemcům, a případný nedostatek lékárníků splňující požadavky Řádu by se mohl dotknout rovněž spotřebitelů, a proto bylo jednání zhodnoceno jako závažné narušení hospodářské soutěže. Dále při stanovení výše pokuty vzalo na zřetel i skutečnost, že již jednou bylo pravomocným rozhodnutím ministra pro hospodářskou soutěž kvalifikováno rovněž jiné rozhodnutí sjezdu komory jako rozhodnutí sdružení podnikatelů omezující novým zájemcům přístup na trh, a takové jednání zakázáno, přesto tato komora přijala nové rozhodnutí, jímž opět formulovala stejné překážky přístupu na trh.

Proti rozhodnutí ministerstva podal žalobce rozklad, v němž uplatnil shodné námitky, jako v podané žalobě. Dále namítl, že odůvodnění uložení pokuty v maximální výši postrádá doložení skutečnosti, z níž je vycházeno, totiž, že šlo o závažné narušení hospodářské soutěže, protože se dotýká velkého množství subjektů - zájemců. Stanovenými podmínkami pro vydání osvědčení není ještě regulována registrace lékárnické praxe a pro tvrzení není v tomto směru od orgánů udělujících registrace dostatečný podklad. Nebyly zjištěny počty udělených registrací ani počty vyhověných a zamítnutých žádostí a srovnány se statistikou komory. Rovněž nemůže být důvodem k vyššímu postihu skutečnost dřívějšího rozhodnutí, když toto bylo respektováno a celá předchozí úprava Řádu, která byla předmětem předchozího řízení byla změněna a podmínky stanoveny novým způsobem. Výše pokuty je tak zcela nepřiměřená.

Rozhodnutím ministra ze dne 31.5.1995 č.j. R 2/95 bylo rozhodnutí ministerstva změněno tak, jak je uvedeno v prvním odstavci odůvodnění tohoto rozsudku.

V odůvodnění rozhodnutí ministr uvedl, že při posouzení osobní působnosti zákona ve vztahu k žalobci vycházel ze znění zákona (po druhé novele zákonem č. 286/1993 Sb.), který je korigován tak, aby se jeho osobní působnost vztahovala na všechny subjekty, které se účastní hospodářské soutěže, i když nejsou podnikatelé (ust. § 2 odst. 1 písm. a) zákona). Nelze pochybovat o tom, že komora je právnickou osobou, jejíž činnost může ovlivňovat hospodářskou soutěž. Diskriminační rozhodnutí komory omezující možnost provozovat lékárny svědčí o tom, že komora hospodářskou soutěž na trhu těchto služeb také výrazně a negativně ovlivňuje. K argumentu žalobce týkajícímu se kolize zákona se zákonem o komorách uvedl, že úmyslem zákonodárce rozhodně nebylo, aby komory mohly přijímat taková rozhodnutí, jež by hospodářskou soutěž omezovala. Argumentace, že komory jsou povinny hájit zájmy svých členů je správná, a vyplývá z ust.

§ 2 odst. 1 písm.c) zákona o komorách, je však nutno vzít na zřetel, že tento zákon nemá ustanovení, které by opravňovalo komoru k tomu, aby preferovala menšinu svých členů, kteří provozují lékárny, oproti ostatním členům. Právní řád České republiky není koncipován tak, aby legalizoval činnost bránící hospodářské soutěži, ač by její omezení v oblasti lékárnických služeb bylo v zájmu dosavadních provozovatelů lékáren. Oprávnění komory, které podle zákona o komorách má, je nutno aplikovat v souladu s ostatními zákony a Ústavou. Podle čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, může podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností stanovit pouze zákon. Zákon o komorách pak lékárníkům pracujícím v pracovněprávním vztahu nestanoví náročnější podmínky pro tutéž práci než lékárníkům, kteří jsou provozovateli lékáren. K námitce, že ministerstvo není oprávněno přezkoumávat postup komory ministr argumentoval tím, že rozhodnutí orgánů komor je rozhodnutím sdružení podnikatelů s odvoláním na druhou novelizaci zákona a odstranění původní legislativní mezery spočívající v původním úzkém vymezení kartelové dohody. K další námitce, tj. vymezení pojmu "relevantní trh" ministr uvedl, že činnost lékárníka je ze zákona považována též za účast na trhu, avšak to neznamená snížení společenského významu této činnosti. Za zboží je tato činnost považována proto, že v převážné míře spočívá v prodeji léků a zdravotnického zboží a tento prodej se uskutečňuje soustavně na trhu České republiky, rovněž pak je jako "maloobchod s farmaceutickým zbožím" klasifikován v rámci standartní produkce.

V další části odůvodnění ministr konstatoval (k námitce, že podmínky jsou sice nerovné, ale přiměřené a žádoucí, když se jimi znesnadní přístup na trh zboží "subjektům plně nezpůsobilým lékárnického povolání nebo neposkytujícím dostatečné odborné a etické garance", a že rovnost všech subjektů při výkonu povolání lékárníka je nepřípustná a nežádoucí) s odvoláním na oprávnění komory podle § 2 odst. 1 písm. a), b), c) a odst. 2 písm. c), d) zákona o komorách, že do působnosti komory podle nich patří stanovit podmínky k výkonu soukromé praxe svých členů a k výkonu funkce odborných zástupců podle zvláštních předpisů, nikoliv však k tomu, aby znesnadňovala přístup na trh stanovením rozdílných podmínek pro tutéž činnost, a porušila tak zásadu na níž je založena právní úprava podnikání, tj. stejných práv a povinností pro všechny podnikatele. Paralelu s výkonem povolání lékaře žalovaný neshledal opodstatněnou, když v případě praktického lékaře a primáře oddělení v nemocnici jde o výkon rozdílných funkcí, naproti tomu v případě vedoucího lékárny jde vždy o tutéž práci.

Rovněž ministr neshledal jako důvodnou námitku, že zákon o komorách je zvláštním zákonem ve smyslu § 3 odst. 1 zákona, když sám žádnou odchylku od zákona o hospodářské soutěži nestanoví.

K námitkám proti odůvodnění výše pokuty a absenci podkladů rozhodnutí za podstatné a nezpochybnitelné v tomto směru označilo to, že rozhodnutím komory došlo k omezení přístupu na trh lékárnických služeb. Konkrétní rozsah omezení nebyl zjišťován, proto byla pokuta, jež byla uložena v maximální výši, snížena,

její uložení však ministr považuje za nutné vzhledem k tomu, že nejde o ojedinělý případ a proto, že komora nerespektovala již dřívější stanovisko o působnosti zákona, obsažené v rozhodnutí ministra z 12.5.1994. Objektivně zjistit dopad rozhodnutí komory na tvorbu konkurenčního prostředí není možné, závažnost jednání spočívá však v tom, že bylo opět přijato rozhodnutí, které záměrně narušuje tvorbu konkurenčního prostředí v oblasti maloobchodního prodeje léčiv, a pokuta byla proto uložena ve výši odpovídající závažnosti porušení zákona.

Soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného v rozsahu, v jakém bylo žalobou napadeno (§ 249 odst. 2 o.s.ř.); a protože ve věci šlo jen o posouzení právní otázky, rozhodl bez jednání (§ 250f o.s.ř.).

Žaloba je důvodná pouze z části.

K otázce označené žalobcem za klíčovou (tj. zda se zákon o ochraně hospodářské soutěže vztahuje i na komory - věcná a osobní působnost zákona), a k otázkám souvisejícím (tj. zda komora je formou sdružení podnikatelů a její činnost ovlivňuje hospodářskou soutěž a zda je soutěžitelem) se soud řídil následující úvahou:

Ustanovení § 1 odst. 1 zákona vymezuje účel zákona, a tím nepřímou i jeho věcnou působnost (předmět úpravy). Podle citovaného ustanovení účelem zákona je ochrana hospodářské soutěže na trhu výrobků a výkonů (dále jen "zboží") proti jejímu omezování, zkreslování nebo vylučování (dále jen "narušování"). Účelem zákona je tedy primárně ochrana soutěže (konkurence) jako takové, nikoli ochrana soutěžitelů, a to ochrana před jejím narušováním v zákonem stanovených formách. Podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona se zákon vztahuje na fyzické a právnické osoby, které se účastní hospodářské soutěže, i když nejsou podnikatelé (dále jen "soutěžitelé"), podle odst. 2 písm. b) téhož ustanovení se zákon vztahuje na orgány státní správy a orgány obcí, pokud jde o jejich působnost, která přímo nebo nepřímou souvisí s hospodářskou soutěží. Podle ustanovení § 2 odst. 2 téhož zákona na svazy podnikatelů, komory, živnostenská sdružení a jiné formy sdružování podnikatelů (dále jen "sdružení podnikatelů"), pokud jejich činnost může ovlivňovat hospodářskou soutěž, se ustanovení zákona použijí obdobně. Osobní působnost zákona je v citovaném ustanovení § 2 vymezena široce, vztahuje se obecně i na komory (nevylučuje tedy z osobní působnosti zákona stavovské či jiné profesní komory), ovšem za předpokladu, že činnost komory může ovlivňovat hospodářskou soutěž. Jinak řečeno, zákon z hlediska stanovení rozsahu své osobní působnosti předpokládá i pouhou možnost ovlivnění hospodářské soutěže činností komory, nikoli její přímou účast v hospodářské soutěži. Ze žádného ustanovení zákona pak nevyplývá, že osobní působnost zákona se vztahuje pouze na komory, jejichž členy jsou výhradně podnikatelé. Naopak, z účelu zákona, vymezeného v ust. § 1 odst. 1 zákona - účelem zákona je ochrana soutěže (konkurence), ve vztahu ke stanovené osobní působnosti zákona (§ 2 odst. 1 písm. a) je zřejmé, že zákon se vztahuje i na subjekty, u nichž nelze předpokládat ziskový motiv

v činnosti, a které samy o sobě nejsou podnikatelskými subjekty, ale mohou výrazně ovlivnit činnost podnikatelských subjektů přijímáním usnesení závazných pro své členy, a své cíle, buď vůbec nebo jen zčásti ekonomické prosazují aktivitami schopnými narušit hospodářskou soutěž (tj. omezit, zkruslit, ev. vyloučit ji).

Česká lékárnická komora byla zřízena zákonem ČNR č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře jako samosprávná nepolitická stavovská organizace sdružující všechny lékárníky zapsané v seznamu vedeném komorou (§ 1 odst. 2 cit. zákona). Při posuzování otázky, zda komora může svojí činností jakkoli ovlivnit hospodářskou soutěž, je nutno vycházet z úpravy právního postavení této komory. Z výčtu funkcí, oprávnění a rozsahu působnosti komory zakotvené v citovaném zákoně je zjevné, že komora je samosprávnou veřejnoprávní korporací, na kterou byl, v rozsahu zákonem stanoveném, přenesen výkon státní správy; působnost v oblasti veřejné správy má základ v povinném členství zakotveném v ust. § 3 odst. 3 citovaného zákona, podle něhož absolvent vysokoškolského studia v oboru farmacie, který vykonává své povolání v lékařenském zařízení na území České republiky, musí být členem této komory. Podle ust. § 2 odst. 2 písm. c) téhož zákona, které bylo novelizováno zákonem ČNR č. 160/1992 Sb., o zdravotní péči v nestátních zdravotnických zařízeních v platném znění (§ 22 bod 1. tohoto zákona), je komora mimo jiné oprávněna stanovovat podmínky k výkonu soukromé praxe svých členů /t.j. podnikatelů ve smyslu ust. § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění/ a k výkonu funkce odborných zástupců podle zvláštního předpisu. Podle odst. 2 písm. d) téhož ustanovení je komora oprávněna vydávat osvědčení o splnění podmínek podle písmene c). Podle odst. 3 a 4 téhož ustanovení proti rozhodnutí komory ve věcech podle ust. § 2 odst. 2 písm. d) citovaného zákona lze podat opravný prostředek, o kterém rozhoduje soud (§ 244 a násl. o.s.ř.). V tomto případě, t.j. při vydání rozhodnutí o splnění podmínek k výkonu soukromé praxe svých členů a k výkonu funkce odborných zástupců podle zvláštního předpisu, tudíž komora vykonává státní správu, která na ni byla zákonem přenesena, t.j. vydává autoritativní rozhodnutí veřejnoprávního charakteru. Zákon o komorách tedy svěřil České lékárnické komoře (obdobně i dalším stavovským komorám) oprávnění jinak typická pro orgány státní správy. I ty se však mohou v rámci své působnosti (ačkoli nepochybně nejsou podnikatelé) dopustit porušení zákona, jak na to pamatuje jeho ustanovení § 2 odst. 1 písm. b). Pokud pak zákon ČNR č. 160/1992 Sb., který upravuje podmínky a rozsah poskytování zdravotní péče v nestátních zdravotnických zařízeních a podmínky provozování nestátních zařízení (včetně lékáren - viz i § 37 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, v platném znění), a který v podstatě upravuje podmínky podnikání ve zdravotnictví, v ust. § 10 odst. 3 písm. a) vyžaduje k registraci nestátního zdravotnického zařízení vydání osvědčení stavovské profesní organizace ustavené zákonem vydané podle ust. § 2 odst. 2 písm. d) zákona o komorách, nutno mít zato, že stanovením rozdílných podmínek pro vydání tohoto osvědčení (pro vydání rozhodnutí o vydání osvědčení) komora může soutěž na trhu poskytování

lékárenských služeb a výkonů ovlivnit.

Z výše uvedeného je zřejmé, že o dopadu příslušných ustanovení zákona na žalobce nemůže být pochyb. Zákon zcela jednoznačně zahrnuje pod legislativní zkratku "sdružení podnikatelů" i komory, a to za předpokladu, že jejich činnost může hospodářskou soutěž ovlivňovat. Nepočítá tedy výslovně s tím, že komora musí sama podnikat, mít charakter podnikatele, ale z hlediska vymezeného účelu zákona je rozhodné, že její konkrétní činnost může mít vliv na hospodářskou soutěž. Ust. § 2 odst. 1 písm.a), výslovně pak odst. 2 cit. ustanovení dopadá i na ty případy, kdy se právnícké osoby, jíž žalobce podle zákona o komorách je (§ 1 odst. 3 zmíněného zákona), samy hospodářské soutěže jako podnikatelé neúčastní, avšak jinak ji ovlivňují resp. mohou ovlivňovat. Soud proto nemohl přisvědčit námitce žaloby, že aplikace zákona z hlediska stanovené osobní působnosti zákona ve vztahu k žalobci nepřicházela v úvahu.

Podle ustanovení § 3 odst. 1 zákona veškeré dohody mezi soutěžiteli, rozhodnutí sdružení podnikatelů a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (dále jen "dohody"), které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže na trhu zboží, jsou zakázané a neplatné, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak nebo pokud ministerstvo nepovolilo výjimku. Je nepochybné, že usnesení IV. řádného sjezdu České lékárnické komory ze dne 19.6.1995, kterým byla schválena ust. § 5 odst. 1 písm. f) a k) Řádu pro udělování osvědčení k výkonu soukromé lékárnické praxe, je rozhodnutím sdružení podnikatelů (jak již uvedeno výše, legislativní zkratka "sdružení podnikatelů" zahrnuje i komory). Podstatné pro posouzení věci je tak zjištění, zda toto rozhodnutí vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže na trhu zboží (výrobků a výkonů - § 1 odst. 1 zákona).

Podle ust. § 2 odst. 2 zákona ČNR č. 160/1992 Sb. v platném znění, provozovat nestátní zdravotnické zařízení (dále jen "nestátní zařízení") může fyzická nebo právnícká osoba, která má oprávnění podle tohoto zákona (dále jen "provozovatel"). Podmínky provozování nestátního zařízení upravuje citovaný zákon ve své části třetí. Podle jeho ust. § 8 oprávnění k provozování nestátního zařízení vzniká rozhodnutím o registraci vydaným příslušným orgánem státní správy. V ust. § 9 odst. 1 a 2 pak zákon stanoví obecné podmínky registrace nestátního zařízení. Podle odst. 1 citovaného ustanovení je-li provozovatelem nestátního zařízení fyzická osoba, musí být plně způsobilá k právním úkonům, bezúhonná a mít odbornou způsobilost podle § 6 (ust. § 6 upravuje odbornou způsobilost při poskytování zdravotní péče v nestátních zdravotnických zařízeních, t.j. včetně lékárenských zařízení) odpovídající druhu a rozsahu zdravotní péče poskytované nestátním zařízením. Podle odst. 2 téhož ustanovení je-li provozovatelem nestátního zařízení právnícká osoba nebo fyzická osoba, která nemá odbornou způsobilost podle § 6, je povinna ustanovit odborného zástupce, který musí splňovat podmínky stanovené v odstavci 1. Odborný zástupce musí být v pracovním poměru nebo v obdobném pracovněprávním vztahu k provozovateli nestátního zařízení, pokud není společníkem obchodní společnosti, která je provozovatelem,

a odpovídá za odborné vedení nestátního zařízení. K žádosti o registraci nestátního zařízení, kterou provede úřad příslušný ve smyslu ust. § 10 odst. 1 téhož zákona, musí žadatel mimo jiné připojit osvědčení stavovské profesní organizace ustavené zákonem, je-li zřízena /§ 10 odst. 3 písm. a) citovaného zákona/, tedy osvědčení podle ust. § 2 odst. 2 písm. d) zákona o komorách, o splnění podmínek stanovených komorou k výkonu soukromé praxe svých členů (je-li žadatelem osoba ve smyslu ust. § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 160/1992 Sb.), nebo osvědčení o splnění podmínek stanovených k výkonu funkce ustanoveného odborného zástupce (je-li žadatelem osoba ve smyslu ust. § 9 odst. 2 téhož zákona). Z právě uvedeného tedy vyplývá, že žadatel, požadující registraci, tedy oprávnění k provozování nestátního zařízení, musí být buď sám nebo jeho odborný zástupce členem České lékárnické komory a musí vlastnit osvědčení vydané touto komorou podle ust. § 2 odst. 2 písm. d) zákona o komorách. Tito žadatelé, poté co byli registrováni (podle části třetí uvedeného zákona), vstupují na trh lékárenských výkonů a služeb. Zákon ČNR č. 160/1992 Sb. v platném znění tedy umožnil účastnit se soutěže na uvedeném trhu jak osobám s odbornou způsobilostí, tak i osobám, které takovou způsobilost nemají, avšak vyhoví podmínkám § 9 odst. 2, a to oběma plnou měrou. ~~Žalobce není podle tohoto zákona, ale ani podle jiného zákona, oprávněn určovat další podmínky, než které stanoví zákon, za nichž by bylo lze vstoupit jednotlivým subjektům na trh. Ostatně žalobce nikterak nezastíral úmysl znesnadnit přístup k výkonu lékárnických služeb určitému okruhu subjektů uvedených v ust. § 9 odst. 2 výše citovaného zákona tím, že znesnadní možnost výkonu povolání svých členů v závislé činnosti, tedy ve funkci odborných zástupců (v případech, kdy provozovatelem je fyzická osoba - nelékárník nebo právnická osoba složená i z nelékárníků). Z výše vyložených důvodů však takovéto úvahy, tím méně aktivity zaměřené tímto směrem, komorám, tedy ani žalobci, nepřísluší. Stanovením nerovných podmínek, které musí členové v souvislosti s žádostí o vydání osvědčení k vedení lékárny doložit (tedy nikoliv stejných pro všechny u jednotlivých typů lékáren tj. odpovídající druhu a rozsahu poskytované péče, ale odlišných podle subjektu, který je provozovatelem lékárny) žalobce působí na formování trhu nepochybně ve prospěch tzv. fyzických osob s odbornou způsobilostí a právnických osob složených výhradně z lékárníků a úmyslně působí směrem k omezení účasti na trhu osob, které tuto způsobilost samy nemají (popř. právnických osob složených i z nelékárníků), ale mohou ji v souladu se zákonem jinak nahradit. Narušení hospodářské soutěže (i toliko možnost narušení) v důsledku rozhodnutí sdružení podnikatelů tím bylo naplněno. Nemůže obstát proto v tomto směru námitka žalobce, že komorou byl takto sledován cíl zajistit odbornost a etický přístup vedení lékárny, tj. aby za odbornost a etický přístup odpovídala vždy fyzická osoba plně všestranně způsobilá, když dělítkem pro stanovení požadovaného stupně odbornosti a doby praxe byl nikoli typ lékárny (druh a rozsah poskytované služby), za kterou bude tato osoba odpovědná, ale druh provozovatele. Jestliže zákon č. 160/1992 Sb. v platném znění v ust. § 9 odst. 2 výslovně stanoví, že odborný zástupce odpovídá za odborné vedení nestátního zařízení, je-li provozovatelem tzv. odborně nezpůsobilá osoba a když tento zákon jednoznačně upravuje způsob,~~

jakým provozovatelé nelékárníci, popř. práv. osoby složené i z nelékárníků musí zajistit odborné vedení lékárny, je žalobcova argumentace se zřetelem k tomuto ustanovení neopodstatněná. Dovedeno k absurdnu by tatáž odbornost a tentýž etický přístup konkrétního lékárníka, který by sám byl provozovatelem lékárny již nestačily, stal-li by se tento posléze v téže lékárně zaměstnancem jejího nového provozovatele nelékárníka a vykonával nadále funkci odborného zástupce, a tedy tutéž činnost. Rovněž tak odborný zástupce by požadavky splňoval u téže lékárny v případě, že jejím provozovatelem by byla právnická osoba složená výhradně z lékárníků, ale nesplňoval, kdyby se jejím provozovatelem stala právnická osoba složená i z nelékárníků.

Ust. § 5 odst. 1 písm. k) in fine Řádu je rovněž ustanovením narušujícím hospodářskou soutěž, když uměle stanovenou věkovou hranicí 65 let vylučuje určitý okruh subjektů přímo z účasti v podnikání na trhu lékárnických služeb, popř. možnosti být odborným zástupcem. Takové omezení může stanovit toliko zákon a odkaz na čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je v tomto bodě nesporně aktuálním. Eliminaci subjektů, kteří již nejsou všestranně způsobilí, avšak splňují obecně stanovené zákonné podmínky k podnikání ev. výkonu určitého povolání, je nutno zajistit individuálním posouzením s možností obrany dotčeného u nezávislého soudu (nedojde-li k zániku členství v komoře ze zákona, § 8 zákona o komorách).

Výrok pod bodem I. rozhodnutí žalovaného je proto v souladu se zákonem. Neplatnost rozhodnutí IV. řádného sjezdu ČLK, kterým byla schválena dotčená ustanovení Řádu nastala ze zákona, tuto neplatnost žalovaný ve výroku žalobou naříkaného rozhodnutí již pouze deklaruje. Žalovaný pak nepochybil, pokud na případ aplikoval ust. § 11 odst. 1 písm. d) zákona, podle něhož náleží do působnosti ministerstva zakázat plnění dohod, popřípadě jejich částí, odporují-li zákazům uvedeným mimo jiné v § 3 zákona a nebyla-li pro ně povolena výjimka.

V daném případě nemohla obstát ani námitka, že výkon činnosti lékárnických služeb nemůže být považován za účast na trhu zboží, a to z důvodů formulovaných v napadeném rozhodnutí ministra, které soud považuje za správné. Platná právní úprava totiž zdravotnické služby a zboží vymezuje a řadí mezi plnění (produkty) vystupující na trhu, a vzhledem charakteru a společenskému významu těchto služeb a zboží jim přiznává určité výsadní postavení, dané např. i osvobozením od daně (srov. např. zákon č. 588/1992 Sb. o dani z přidané hodnoty ve znění pozdějších předpisů, § 25, § 32).

Další námitka žaloby, že zákon o komorách je oním zvláštním zákonem, který má na mysli ust. § 3 odst. 1 zákona, není rovněž opodstatněná. Jak již uvedeno výše, zákon o komorách svěřil komorám některá oprávnění jinak typická pro orgány státní správy - tyto orgány se však také mohou dopustit porušení zákona (§ 2 odst. 1 písm. b) zákona). Zákon o komorách neumožňuje komorám ze zákona uzavírat dohody, které mohou vést k narušení hospodářské soutěže, a z důvodů shora uvedených k takovému závěru nelze

dospět ani výkladem.

K výroku pod bodem 2. napadeného rozhodnutí, jímž byla žalobci uložena pokuta ve výši 500.000,-Kč a námitkám žalobce k tomuto bodu soud vychází z následující úvahy:

Zákon o ochraně hospodářské soutěže je založen na principu potencionální soutěže, takže na jeho základě lze působit i preventivně. Není proto nutné, aby zákonem zakázaná dohoda k narušení hospodářské soutěže skutečně vedla nebo aby následek fakticky již nastal. K vyvození postihu je možno přistoupit i tehdy, je-li zde taková dohoda ev. rozhodnutí, které k takovému následku může vést.

Zákon v oddílu druhém, nazvaném "Nedovolené narušování soutěže", v ust. § 3 odst. 1 formou generální klauzule vytyčuje základní znaky nedovoleného jednání. Jako zákonem zakázané a neplatné pak v obecném normativním vyjádření prohlašuje veškeré dohody mezi soutěžiteli, rozhodnutí sdružení podnikatelů a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (dále jen "dohody"), které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže na trhu zboží (pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nebo ministerstvo nepovolilo výjimku). Konkretizace v dalším odst. cit. ustanovení je toliko příkladná. Uvedená ustanovení vyjadřují kontravalenci "dovolené nebo nedovolené" obsaženou v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod ("Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nemůže být nucen činit, co zákon neukládá") výslovným zákazem. Nemůže být proto sporu o tom, že ustanovení § 3 odst. 1 zákona implicitně obsahuje povinnost neuzavírat takové dohody (neplatné od počátku), resp. v daném případě nevydávat popř. neschvalovat taková rozhodnutí, která zákon prohlašuje za zakázaná. Jinak řečeno, jednání, které nerespektuje zákonem stanovený zákaz je jednáním protiprávním (contra legem), a to od účinnosti zákona, jímž bylo zakázáno. Námitka žalobce, že uvedené ustanovení neobsahuje povinnost, kterou by žalobce mohl porušit svým jednáním, proto nemůže obstát. Tvrzení, že někdo může po právu, resp. v souladu s právem činit něco, co mu zákon zakazuje, by byl protimluv (contradictio in adiecto). Z téhož důvodu neobstojí ani námitka, že žalobce mohl porušit povinnost stanovenou zákonným zákazem až po právní moci rozhodnutí, jímž bylo toliko deklarováno, že žalobce se takto zakázaně zachoval, vymezeno konkrétně kdy, kde a jakým způsobem se tak stalo, a zakázáno mu dále v protiprávním jednání pokračovat, tj. postupovat podle dohod (rozhodnutí) zákonem zakázaných. Zákaz plnění dohody vyslovený v rozhodnutí podle § 11 odst. 1 písm.d) zákona je deklaratorní povahy, zvýrazněním (navýšením zákonné povinnosti), a zákon za jednání pak za jednání odporující nejen zákonu, ale i zákazu (povinnosti) vyslovenému v rozhodnutí umožňuje vyvodit i další postih (§ 14 odst. 3 zákona). V daném případě proto nejde o vyvození postihu za budoucí porušení budoucího platného zákazu (když nejde o povinnost nebo zákaz uložený na základě zákona až rozhodnutím), ale vyvození postihu za jednání zakázané přímo zákonem (tedy za porušení povinnosti, resp. zákazu ze zákona).

Zákon má odlišnou strukturu od mnohých jiných sankčních

zákonů na úseku státní správy a nepoužívá demonstrativního výčtu všech možných forem protiprávních jednání, ale koncipuje tři okruhy případů kdy lze uložit pokutu: jednak za porušení procesních ustanovení, jednak za nesplnění vykonatelného rozhodnutí, a jednak za porušení hmotněprávních ustanovení zákona. V posledním případě souhrnně v ust. § 14 odst. 4 vyjádřil skutkovou podstatu pomocí generální klauzule: "za porušení ostatních povinností uvedených v tomto zákoně". V ust. § 3 pak zákon rovněž neužil obvyklého pozitivního vymezení povinností subjektů vstupujících na trh (tj. kazuistického stanovení, co subjekt dělat musí), ale zcela logicky (vzhledem k šíři spektra forem chování subjektů na trhu) zvolil negativní vymezení, tj. v odst. 1 obecnými znaky vyznačil jednání zakázané (tj. co subjekt dělat nesmí), v odst. 2 pak příkladným výčtem konkretizoval typické formy jednání zakázaného ve smyslu odst. 1. Odlišný způsob legislativního vyjádření toho co má být (k účelu, který zákon sleduje) pomocí neobvyklé normativní modalit z možných (objektivní: dovoleno - nedovoleno, nebo dovoleno - příkázáno - zakázáno, subjektivní: oprávněno - povinno) znamená vzhledem k převoditelnosti normativních modalit jen jiné vyjádření téhož. Ostatně tato metoda je v soutěžním právu rozšířenou regulační technikou.

Soud rovněž neshledal důvodnou námitku žalobce, že mu podle ust. § 14 odst. 4 zákona nemohla být pokuta uložena, když toto ustanovení dává ministerstvu oprávnění uložit pokutu pouze soutěžitelům, a žalobce jím není, přičemž jak také namítl, považuje za sporné zda je "sdružením podnikatelů".

Jak bylo již výše uvedeno, soud nemá pochybnosti o tom, že na žalobce zákon dopadá, když ust. § 2 odst. 2 zákona výslovně poukazuje na podobné použití zákona právě na komory. I kdyby tohoto ustanovení v zákoně nebylo (jak tomu bylo před novelou zákonem č. 286/1993 Sb.), bylo by možné podle platné úpravy na komory pohlížet jako na soutěžitele ve smyslu § 2 odst. 1 písm.a) zákona, neboť nepochybně jde podle zákona o komorách o právnickou osobu, která se účastní hospodářské soutěže, i když sama není podnikatelem. Za "účast v hospodářské soutěži" nelze považovat pouze podnikání, ale jde o každou aktivitu schopnou ovlivnit fungování trhu bez ohledu na to, zda je či není primárně zaměřena na dosažení zisku. Ust. § 2 odst. 2 zákona se proto ve vztahu k ust. § 2 odst. 1 písm.a) jeví poněkud nadbytečným, jeho význam však je preventivní, neboť výslovně označuje ty subjekty, u nichž vznikaly pochybnosti, zda na ně zákon dopadá, protože se od typických soutěžitelů určitými rysy liší. Subjekty označené zákonem leg. zkratkou "sdružení podnikatelů" jsou proto podskupinou (podmnožinou) množiny subjektů označenou leg. zkratkou "soutěžitelé". Za jiný, a to speciální subjekt (mimo množinu soutěžitelů) zákon v ust. § 2 odst. 1 písm.b) vyjímá toliko orgány státní správy a orgány obcí, pokud jde o jejich působnost, která přímo nebo nepřímo souvisí s hospodářskou soutěží. Říká tím, že i na tyto subjekty se zákon vztahuje, avšak že jde o speciální subjekt, jenž je vázán i speciálními ustanoveními § 18 až 20 zákona. Pokud tento subjekt vlastním opatřením naruší hospodářskou soutěž, má ministerstvo právo požadovat nápravu nesprávného opatření podle zákona č. 425/1990

Sb. o obecních úřadech (§ 12, 13), resp. podle zákona č. 367/1990 Sb. o obcích (§ 62, 62a, 63), nikoliv tedy ukládáním pokut. Komora však není v daném případě subjektem s obdobnou působností, a náprava jejích nesprávných rozhodnutí není jiným podobným způsobem možná. Naopak např. i obce samy jako právnické osoby účastníci se hospodářské soutěže jsou rovněž podskupinou množiny soutěžitelů vymezenou v ust. § 2 odst. 1 písm. a) zákona a zákon se na ně vztahuje jako na jiné soutěžitele. V neposlední řadě, právě s ohledem na rozlišení jednotlivých podskupin soutěžitelů na ty, kteří jsou podnikateli a na ty, kteří jimi nejsou (tj. např. sdružení podnikatelů), zákon alternativně stanovil v ust. § 14 odst. 4 zákona sankci, a to jednak v návaznosti na čistý obrát, jednak pevnou sazbou.

Z uvedeného plyne, že pokud zákon v ust. § 11 odst. 1 písm. h) do působnosti ministerstva svěřuje ukládání pokut soutěžitelům, a obdobně pak v ust. § 14 odst. 4 zákona používá tento pojem, užívá jej jako legislativní zkratku při vědomí způsobu vymezení osobní působnosti zákona v ust. § 2 odst. 1 písm. a) a b), a odst. 2 zákona.

Stran poslední námitky žalobce, že napadené rozhodnutí ministra se dostatečně nevypořádalo s námitkami uvedenými v rozkladu a vyšší pokuty řádně neodůvodnilo, soud dospěl k závěru, že tato námitka je z části důvodná.

Uložení pokuty v daném případě závisí na správním uvážení.

Správní uvážení je soudem přezkoumatelné a správní orgán si při něm nemůže počínat zcela libovolně. Zákon vytváří kriteria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, a to včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Nestanoví-li právní předpis žádný důkazní prostředek, jehož má být použito, je věcí volného uvážení správního orgánu, jakými prostředky a v jakém rozsahu dokazování o těchto skutečnostech provede, a nelze mít za to, že tyto skutečnosti nemusejí být dokazovány buď vůbec, je-li potřebný dosažitelný důkaz. Soud přezkoumává správní uvážení pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem (§ 245 odst. 2 o. s. ř.), zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Soud není oprávněn, aniž by se vystavil oprávněné výtce překročení mezí své pravomoci, zabývat se problematikou věcně, přehodnocovat soustředěné podklady místo správního orgánu, ani soustředěvat podklady nové, a dospívat k jiným skutkovým zjištěním, popř. z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry.

I stanovení výše pokuty je samozřejmě výsledkem správního uvážení; zákon pro daný případ v tomto směru stanoví toliko rozmezí, v jakém může být pokuta uložena (až do výše 10 mil. Kč) a lhůty, v nichž může být postih vyvozen. Jiné podmínky pro stanovení výše pokuty zákon neuvádí, neboť nepochybně předpokládá dodržení obecných shora uvedených zásad.

Při stanovení výše pokuty v zákonném rozmezí ministerstvo i ministr vyšli v souladu se zákonem ze zjištění, že jde v daném případě nesporně o delikt spáchaný formou ohrožení. Ministerstvo hodnotilo porušení jako závažné, když postupem podle schváleného řádu byl omezen přístup na trh dalším případným zájemcům, a navíc šlo o omezení vůči velkému počtu potencionálních zájemců, přičemž důsledek by mohl mít dopad i na spotřebitele. Hodnocení bylo provedeno vzhledem ke zjištěním o počtech vydaných osvědčení, i k tomu, že komora nezjišťovala, zda je vůbec dostatek lékárníků splňujících předepsané podmínky k zabezpečení alespoň stávajícího počtu lékáren. Jako další okolnost ovlivňující vyvození odpovědnosti a výši pokuty ministerstvo zhodnotilo okolnost, že již v jednom předchozím správním řízení s žalobcem, bylo žalobci vytknuto obdobné porušení zákona. Faktické narušení hospodářské soutěže na trhu poskytování lékárenských služeb, tj. zda a v kolika případech došlo k zamezení přístupu na trh, u kolika žadatelů a pod. bylo původně v záměrech ministerstva zjistit, avšak žalobce nebyl sto dle požadavku potřebné údaje doložit, a ministerstvo proto již od dokazování v tomto směru upustilo, pokutu uložilo ve výši 1. mil Kč, tedy v desetiné maximální výši. Žalobce v podaném rozkladu měl za to, že mu byla pokuta uložena v maximální výši, a za faktické narušení soutěže (dokonané) a dovozoval, že pro takový závěr není ve spise dostatek podkladů. Ministr v napadeném rozhodnutí (nepříliš formulačně zdařilým způsobem) dovodil, že k omezení přístupu na trh rozhodnutím komory došlo (když osobám nesplňujícím stanovené podmínky by osvědčení nemohlo být vydáno); protože konkrétní dopad omezení nebyl zjištěn, a ani není možno objektivně zjistit dopad rozhodnutí ČLK na tvorbu konkurenčního prostředí, rozhodl se pokutu "uloženou v maximální výši" snížit, s tím, že nejde o ojedinělý případ a komora nerespektovala stanovisko již jednou ministrem vyslovené a znovu přijala rozhodnutí záměrně narušující konkurenční prostředí.

V daném případě správní orgány obou stupňů (s ohledem na absenci zákonem předepsaných hledisek pro stanovení výše pokuty, vyjma horní hranice) samy pro stanovení výše pokuty učinily rozhodnými tři okolnosti, a to, jaký byl rozsah ohrožení a jeho případný dopad, jaký byl přístup komory ke stanovení omezujících podmínek ve vztahu k zajištění služeb na trhu a zda šlo o jednání ojedinělé, popř. opakované. Tato hlediska odpovídají logicky zásadám správní represe, zejména přiměřenosti postihu ve vztahu k závažnosti deliktu a příp. následkům, a postupu od nejmírnějšího opatření k přísnějšímu; nejsou proto v rozporu se zákonem. Vzhledem k tomu, že faktický, objektivně doložený dopad by důkazními prostředky přiměřenými nebylo možno zjistit (rozhodnutí IV. řádného sjezdu ČLK mohlo potencionální zájemce odradit, aniž by požádali o registraci, popř. jejich odpovědní zástupci o vydání osvědčení), bylo přistoupeno k postihu za delikt spáchaný formou ohrožení. Protože šlo o protisoutěžní jednání s dopadem vůči všem potencionálním uchazečům (z celé republiky), komora přijala rozhodnutí s nezastíraným záměrem omezit přístup na trh určitému okruhu subjektů, a učinila tak opětovně, poté, co již pravomocným rozhodnutím ministra jí byl obdobný omezující přístup vytknut, byla stanovena i výše pokuty.

Tato úvaha v zásadě není v rozporu s
podklad ve zjištěních ze spisu ply...

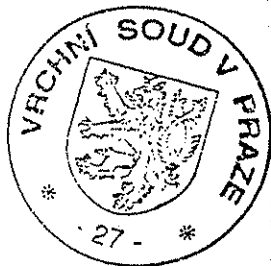
Soud však shledal rozhodnutí
nepřezkoumatelným vzhledem k úvaze
vztahu ke stanoveného zákonnému
odst. 4 stanoví, že pokutu lze uložit
pokuta byla ministerstvem uložena
výši jedné desetiny. Odůvodnění ro
z nesprávné premisy, a to, že pokuta
stanovena v maximální výši, a proto
Tato úvaha vybočuje ze zákonných
o výši pokuty. Byť jde o omyl faktič
žalobce sám tvrzením v rozkladu
shledat v souladu se zákonem. Nepř
v odůvodnění rozhodnutí ve vztahu
uložena pokuta ve výši jedné dva
zřejmá. Vychází-li správní orgán
z jiného, než zákonem stanoveného ro
v neprospěch žalobce, jde ve vztah
nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů

Soud z výše vyložených důvodů
rozhodnutí ministra není v rozporu
bodem 1 výroku. Proto podle ustanove
žalobu v této části zamítl. Naopak
pod bodem 2 výroku shledal nepřezkou
důvodů a proto v této části žalobě
části zrušil. V souladu s ustanove
aniž by nařizoval jednání, nebo
z dostatečně zjištěného stavu věci a
o posouzení právních otázek, stran
rozhodnutí shledáno nepřezkoumatelným
pro nedostatek důvodů

Žalobce byl v řízení částečně úspěšný
žalovanému přiznal právo na částečnou
(§ 250k odst. 1 o. s. ř.). Tuto část
polovinou. Protože dle spisu náklady
zaplacený soudní poplatek 1.000,- Kč
pomoci (2x 100,- Kč) a 2x režijní
platnosti vyhl. č. 270/1990 Sb. před
přiznal žalobci částečnou náhradu
630,- Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku není oprávněný prostředek
přípustný.

V Praze dne 25. 10. 1996



JUDr. Miloš Šolín v.r.
předseda senátu

Za správnost:

Tato úvaha v zásadě není v rozporu s
podklad ve zjištěních ze spisu ply...

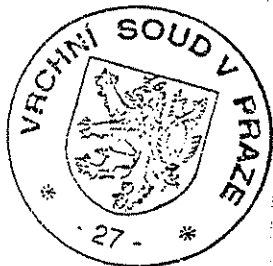
Soud však shledal rozhodnutí
nepřezkoumatelným vzhledem k úvaz
vztahu ke stanoveného zákonnému
odst. 4 stanoví, že pokutu lze ulo
pokuta byla ministerstvem uložena
výši jedné desetiny. Odůvodnění ro
z nesprávné premisy, a to, že poku
stanovena v maximální výši, a pro
Tato úvaha vybočuje ze zákonných
o výši pokuty. Byť jde o omyl faktic
žalobce sám tvrzením v rozkladu
shledat v souladu se zákonem. Nepř
v odůvodnění rozhodnutí ve vztahu
uložena pokuta ve výši jedné dva
zřejmá. Vychází-li správní orgán
z jiného, než zákonem stanoveného ro
v neprospěch žalobce, jde ve vzt
nepřezkoumatelné pro nedostatek důvod

Soud z výše vyložených důvodů
rozhodnutí ministra není v rozporu
bodem 1 výroku. Proto podle ustanove
žalobu v této části zamítl. Naopak
pod bodem 2 výroku shledal nepřez
důvodů a proto v této části žalob
části zrušil. V souladu s ustanove
aniž by nařizoval jednání, nebo
z dostatečně zjištěného stavu věci a
o posouzení právních otázek, stran
rozhodnutí shledáno nepřezkoumatelným

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 rozhodl soud jednou
polovinou. Protože dle spisu náklady řízení žalobce činily za
zaplacený soudní poplatek 1.000,- Kč a za dvě hodiny právní
pomoci (2x 100,- Kč) a 2x režijní paušál (2x 10,- Kč), za
platnosti vyhl. č. 270/1990 Sb. před novelou, celkem 1.260,- Kč,
přiznal žalobci částečnou náhradu nákladů řízení ve výši
630,- Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku není oprávněný prostředek
přípustný.

V Praze dne 25. 10. 1996



Za správnost:

JUDr. Milošav Solin v.r.
předseda senátu