



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce **Komory veterinárních lékařů ČR**, zastoupeného JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem v Olomouci, Riegrova 12, proti žalovanému **předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem v Brně, Joštova 8, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2004, č. j. R 21/2003, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2005, č. j. 31 Ca 102/2004 - 31,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnou kasační stížností ze dne 12. 9. 2005 se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení shora uvedeného pravomocného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým soud jako nedůvodnou zamítl žalobu do rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 7. 2004, č. j. R 21/2003. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) ze dne 21. 7. 2003, č. j. S 74/03-3600/03-ORP, v jehož první výrokové části Úřad deklaroval, že stěžovatel tím, že svým sněmem dne 14. 11. 1998 schválil ustanovení § 11 odst. 6 Profesionálního řádu, a v následujícím období nedodržování tohoto ustanovení ze strany svých členů projednával a sankcionoval, porušil v období od 14. 11. 1998 do 30. 6. 2001 ustanovení

§ 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozd. předpisů (dále jen „dříve platný zákon o ochraně hospodářské soutěže“) a v období od 1. 7. 2001 až dosud ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“). Schválení ustanovení § 11 odst. 6 Profesionálního řádu sněmem stěžovatele je totiž zakázaným a neplatným rozhodnutím sdružení soutěžitelů, které vedlo k narušení hospodářské soutěže na trhu poskytování veterinárních léčebných a preventivních činností s dopadem zejména na chovatele podnikající v chovu zvířat. Za porušení ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže uložil stěžovateli Úřad podle ustanovení § 22 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže pokutu ve výši 200 000 Kč. Jednání specifikované v § 11 odst. 6 Profesionálního řádu bylo stěžovateli zakázáno a bylo mu uloženo opatření k nápravě spočívající v povinnosti stěžovatele informovat své členy o rozhodnutí Úřadu a zrušit ustanovení § 11 odst. 6 Profesionálního řádu.

Krajský soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, když podrobně odůvodnil, že stěžovatel je sdružením soutěžitelů, na které se vztahuje zákon o ochraně hospodářské soutěže, a na kterého dopadá ustanovení § 3 citovaného zákona. Konstatoval, že doporučení uskutečněná v rámci sdružení soutěžitelů mohou být zakázaným rozhodnutím soutěžitelů, musí z něj však vyplývat alespoň nepřímá snaha o unifikaci chování určitého okruhu soutěžitelů, kteří jsou členy sdružení. Z úkonu však nemusí vyplynout ani závaznost, ani možnost uložení sankce za nedodržení doporučení. I samotná existence doporučení zakládá protisoutěžní charakter, neboť principem tohoto porušení je způsobilost identifikovat budoucí soutěžní chování soutěžitele. Přijetím ustanovení § 11 odst. 6 Profesionálního řádu, které zní: „Veterinární lékař nesmí snížit úroveň veterinárního stavu tím, že přijme zakázku chovatele, o němž je mu známo, že byl doposud pravidelným zákazníkem jiného veterinárního lékaře, a že nemá doposud vyrovnané závazky vůči tomuto veterinárnímu lékaři, vyjma případu nadměrného utrpení zvířete nebo ohrožení jeho života“, došlo k omezení možnosti uplatnit veterinární služby u všech chovatelů, když zejména veterinárními lékaři nově vstupujícími na trh byl uplatněním tohoto ustanovení ztížen přístup k zakázkám. Obdobně byly omezovány také chovatelé, kterým tímto ustanovením byl omezen přístup k veterinární péči. Ohledně výše uložené sankce dospěl krajský soud k závěru, že je přiměřená, a to jak vzhledem k délce protiprávního jednání, tak k majetkovým poměrům stěžovatele.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil zákonné důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a namítl tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem, jakož i nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nevyčerpání všech žalobních bodů. Dle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil otázku zneužití v hospodářské soutěži, když ne každé jednání subsumovatelné pod režim zákona o ochraně hospodářské soutěže je bez dalšího nedovoleným omezováním hospodářské soutěže, neboť k formálnímu předpokladu naplnění podmínek upravených zákonem musí dále přistoupit materiální podmínka – tedy skutečnost upravená v obchodním zákoníku – tj., že dané jednání musí být zneužitím účasti v hospodářské soutěži. Konkrétní zneužití však nebylo v posuzovaném případě prokázáno. Nezákonnost napadeného rozsudku stěžovatel spatřuje také v porušení čl. 27 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, když poskytování ochrany chovatelům, kteří se vůči členům stěžovatele chovají protiprávně, nelze považovat za žádné z kritérií, pro které lze ve smyslu výše uvedeného čl. připustit omezování činnosti stěžovatele (nejedná se o opatření nezbytná pro ochranu bezpečnosti státu, veřejného pořádku nebo práv a svobod druhých). Nepřezkoumatelnost uvedeného rozhodnutí pak stěžovatel spatřuje v tom,

že se soud nezabýval jeho argumentací opírající se o zákonný smysl existence stěžovatele, kterým je především ochrana jeho členů, a který je zákazem ochrany před „chovateli neplatíči“ zcela popřen. Obdobně postrádá stěžovatel vypořádání se s argumenty obsaženými v čl. II písm. B a C podání ze dne 18. 10. 2004.

Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se závěry krajského soudu plně ztotožňuje, s tím, že zdůraznil, že pro konstataci porušení § 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže je nezbytné prokázat, zda posuzované jednání vede nebo alespoň může vést k narušení hospodářské soutěže. V posuzovaném případě pak bylo prokázáno, že jednání stěžovatele vedlo na relevantním trhu poskytování veterinárních léčebných a preventivních činností k narušení hospodářské soutěže, čímž byla naplněna jak materiální, tak formální stránka protisoutěžního jednání. Postup stěžovatele mohl dokonce způsobit až ekonomickou likvidaci chovatelů, pokud by jejich chovu nebyla poskytována preventivní veterinární péče. Negativní dopad přijatého ustanovení Profesionálního řádu byl prokázán jak svědeckými výpověďmi, tak jednáním se stěžovatelem samotným. K namítanému porušení čl. 27 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) žalovaný uvedl, že efektivní ochrana hospodářské soutěže je předpokladem k plnému využití práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost, která je zaručena čl. 26 Listiny. Deklarace protisoutěžního jednání stěžovatele tak přispěla k účinné ochraně hospodářské soutěže a k plné realizaci práva konkurujících si soutěžiteli podnikat, a byla tak v kontextu celého soutěžního práva nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, nejen chovatelů hospodářských zvířat, ale rovněž veterinárních lékařů sdružených ve stěžovateli. Žalovaný navrhl kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu kasační stížnosti v rámci uplatněných důvodů [§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.] a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti, a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen [§ 105 odst. 2 s. ř. s.].

Stěžovatelem výslovně uplatněné důvody směřují jednak do nesprávného posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a dále do nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro vadu řízení před soudem, spočívající v nevypořádání se s jeho argumentací [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Kasační soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou tak závažnou, že se jí soud musí zabývat i tehdy, pokud by to stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 3 s. ř. s.). Nelze se totiž zabývat hmotněprávní argumentací, pokud přezkoumávané rozhodnutí soudu neobstojí ani po formální stránce, tedy pokud soud nevyčerpal celý předmět řízení, jak byl vymezen v žalobě, a ve svém rozhodnutí se nevypořádal se všemi žalobními námitkami.

Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu [srov. např. rozsudek ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 As 27/2004 - 74] platí, že není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského případně městského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě,

a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby. Nestačí, pokud soud při vypořádávání se s touto argumentací účastníka pouze konstatuje, že tato je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá.

Jak vyplývá ze soudního spisu, pod bodem IV. žaloby stěžovatel uvádí, že dle jeho názoru vznikají pochyby o tom, zda stavovský předpis příkazující veterinárnímu lékaři v určitých případech odmítnout poskytnout službu, je vůbec způsobilý být projevem zneužití účasti v hospodářské soutěži ve formě nedovoleného omezování hospodářské soutěže. Stěžovatel dále namítá, že žalovaný chrání neplatiče před veterináři, kteří užívají svého práva, a odmítají chovateli poskytnout své služby do doby, než si chovatel vyrovná své dluhy s předcházejícím veterinářem. Účinnost obrany je pak samozřejmě posílena tím, že stavovský předpis prohlásil jiný postup veterináře za nedovolené snižování úrovně veterinárního stavu, neboť stěžovatel je tady především z důvodu ochrany svých členů. V doplnění žaloby ze dne 18. 10. 2004, které stěžovatel zaslal na výzvu soudu (označení žalobních bodů, uvedení skutkových a právní důvodů, pro které žalobce považuje napadené rozhodnutí za nezákonné či nicotné), stěžovatel zdůrazňuje, že zneužití hospodářské soutěže nebylo náležitě prokázáno, a konečně v replice ze dne 31. 3. 2005 je v podstatě zopakována doslovná argumentace z doplnění k žalobě ze dne 18. 10. 2004.

Dle názoru zdejšího soudu se krajský soud s uplatněnou argumentací dostatečně vypořádal, když uvedl, že zneužitím účasti v hospodářské soutěži je nedovolené omezování hospodářské soutěže, a to i formou rozhodnutí sdružení soutěžitelů za předpokladu, že toto vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže. Dle soudu způsob, jakým se stěžovatel rozhodl poskytnout svým členům ochranu před riziky podnikání, spočívající konkrétně v riziku neobdržení platby za poskytnuté služby, představuje negativní zásah do podstaty fungování volné soutěže jako ekonomického jevu. Tato skutečnost vyplývá z § 11 odst. 6 Profesního řádu. Je přitom nepochybné, že rizika vyplývající z podnikání spočívají na každém jednotlivém veterinárním lékaři vstupujícím na trh. Možnost volného trhu musí být zajištěna, a tedy i nabízení služeb všem chovatelům, bez ohledu na to, zda případně dluží jinému veterinárnímu lékaři. Soud také zdůraznil, že pokud jakýkoliv dluh vznikne, je na příslušném veterinárním lékaři, aby jej vymáhal občanskoprávní cestou. Z napadeného rozsudku je zcela zřejmé, kdy je dle soudu nutno určité doporučení sdružení soutěžitelů považovat za doporučení zakládající protisoutěžní charakter, omezení přístupu k veterinární péči u dlužných chovatelů pak bylo jednoznačně prokázáno, a to jak svědeckými výpověďmi, tak samotným stěžovatelem, který zastavení preventivní veterinární péče u „chovatelů dlužníků“ výslovně potvrdil.

Nejvyšší správní soud proto námitce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu nevypořádávání se s žalobní argumentací stěžovatele nepřisvědčil.

Obdobně je i druhá kasační námitka, týkající se hodnotícího názoru krajského soudu, kdy dle stěžovatele není jeho jednání subsumovatelné pod režim zákona o ochraně hospodářské soutěže, neboť ne každé omezování hospodářské soutěže je automaticky zneužitím účasti v hospodářské soutěži, když v posuzovaném případě nebylo konkrétní zneužití prokázáno, nepřipadná. Předně je třeba uvést, že se stěžovatel mylí, domnívá-li se, že k tomu, aby určité jednání bylo subsumovatelné pod režim zákona o ochraně

hospodářské soutěže, musí být zneužitím účasti v hospodářské soutěži. Podstatné pro posouzení věci, je zda určité rozhodnutí vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže na trhu, bez ohledu na úmysl, který k přijetí takového rozhodnutí vedl.

Zákon o ochraně hospodářské soutěže 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. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže dopadá i na ty případy, kdy se právnické osoby, jíž stěžovatel podle zákona ČNR č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky (dále jen „zákon o KVL“), je, samy hospodářské soutěže jako podnikatelé neúčastní, avšak jinak ji ovlivňují, resp. mohou ovlivňovat.

Česká veterinární komora byla zřízena zákonem o KVL jako samosprávná nepolitická stavovská organizace sdružující všechny veterinární lékaře, kteří vykonávají na území České republiky veterinární léčebnou a preventivní činnost, nestanoví-li zákon jinak (§ 1, § 4 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 zřejmé, 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 § 4 cit. zákona. Podle § 2 zákona o KVL je komora mimo jiné oprávněna vyjadřovat se k podmínkám požadovaným pro výkon odborných veterinárních činností, stanovovat podmínky pro výkon veterinární léčebné a preventivní činnosti svých členů, vydávat osvědčení o splnění podmínek pro výkon veterinární léčebné a preventivní činnosti svých členů. Podle odst. 3 téhož ustanovení proti rozhodnutí komory ve věcech týkajících se osvědčení lze podat opravný prostředek, o kterém rozhoduje soud. V tomto případě, tj. při vydání rozhodnutí o splnění podmínek k výkonu veterinární léčebné a preventivní péče svých členů tudíž komora vykonává státní správu, která na ni byla zákonem přenesena, tj. vydává autoritativní rozhodnutí veřejnoprávního charakteru.

Soukromí veterinární lékaři odborně způsobilí podle § 59 a § 59a zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, vykonávají veterinární léčebnou a preventivní činnost na základě osvědčení vydávaném Komorou veterinárních lékařů. Zákon o veterinární péči tedy umožnil účastnit se soutěže na uvedeném trhu všem osobám s odbornou způsobilostí, které získaly příslušné osvědčení. Stěžovatel 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.

Diskriminační rozhodnutí Komory omezující možnost poskytovat veterinární péči všem chovatelům bez rozdílu na jejich platební morálku svědčí o tom, že Komora hospodářskou soutěž na trhu těchto služeb skutečně negativně ovlivňuje. K argumentu stěžovatele týkajícího se smyslu existence Komory jako seskupení poskytujícího ochranu svým členům zdejší soud uvádí, 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 § 2 odst. 1 písm. c) zákona KVL, je však nutno vzít na zřetel, že tento zákon nemá ustanovení, které by opravňovalo Komoru k tomu, aby zakazovala části svých členů poskytovat své služby v zájmu ochrany jiných svých členů, byť před neplatiči. Právní řád České

republiky není koncipován tak, aby legalizoval činnost bránící hospodářské soutěži, ač by její omezení v oblasti veterinárních služeb bylo v zájmu části veterinárních lékařů, kteří se ocitli vůči svým dosavadním zákazníkům v postavení věřitelů. Oprávnění Komory, které podle zákona o KVL má, je nutno aplikovat v souladu s ostatními zákony a Ústavou. Podle čl. 26 odst. 2 Listiny může podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností stanovit pouze zákon. Argumentace čl. 27 Listiny tak není případná. Obdobně nemůže obstát proto v tomto směru ani námitka stěžovatele, že Komorou byl takto sledován cíl zajistit ochranu svých členů před neplatiči, nikoli zneužití hospodářské soutěže.

Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že omezením svobodného poskytování svých služeb stěžovatel působí na formování trhu nepochybně ve prospěch již zavedených veterinárních lékařů, a úmyslně působí směrem k omezení účasti na trhu nově vstupujících veterinárních lékařů. Obdobně došlo k narušení volného trhu také cíleným pozastavením preventivní veterinární péče „chovatelům dlužníkům“. Předmětné narušení hospodářské soutěže bylo navíc jednoznačně prokázáno jak svědeckými výpověďmi, tak samotným prohlášením stěžovatele. Nad rámec výše uvedeného považuje zdejší soud za nutné zdůraznit, že 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. V posuzovaném případě bylo narušení hospodářské soutěže v důsledku rozhodnutí sdružení podnikatelů o přijetí § 11 odst. 6 Profesního řádu jednoznačně naplněno.

S ohledem na výše uvedené byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1 věty poslední zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. , neboť neúspěšnému žalobci náhrada nákladů řízení nepřísluší, a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žalobce žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. ledna 2007

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu