**(SJS) 7 A 134/95-30**

**I. K vyvození postihu podle § 14 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže není nutné, aby zákonem zakázaná dohoda k narušení hospodářské soutěže skutečně vedla nebo aby následek fakticky již nastal, ale je možno přistoupit k němu i tehdy, je-li zde taková dohoda (rozhodnutí), které k takovému následku může vést.

II. Subjekty označené v ustanovení § 2 téhož zákona (ve znění zákona č. 268/1993 Sb.) legislativní zkratkou "sdružení podnikatelů" jsou podskupinou (podmnožinou) množiny subjektů označené legislativní zkratkou "soutěžitelé".

III. Vychází-li správní orgán při úvaze o výši pokuty z jiného, než zákonem stanoveného rozmezí, a to ať ve prospěch či v neprospěch žalobce, jde ve vztahu k výroku o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 250f o. s. ř.).**

**Věc:** Česká lékárnická komora proti bývalému Ministerstvu pro hospodářskou soutěž, o žalobě proti rozhodnutí, jímž bylo rozhodnutí sjezdu ČLK prohlášeno za rozhodnutí porušující hospodářskou soutěž a současně uložena pokuta.

Rozhodnutím ministra pro hospodářskou soutěž (dále jen "ministr") na základě podaného rozkladu bylo změněno rozhodnutí bývalého Ministerstva pro hospodářskou soutěž (dále jen "ministerstvo") vydané podle § 11 zákona, tak, že výrokem pod bodem 1. rozhodnutí IV. řádného sjezdu České lékárnické komory (v označené části) bylo 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 § 3 zákona podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 14 odst. 4 zákona uložena žalobci pokuta ve výši 500 000 Kč.

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 koncipován tak, aby se jeho osobní působnost vztahovala na všechny subjekty, které se účastní hospodářské soutěže, i když nejsou podnikatelé [§ 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, týkajícího se kolize zákona se zákonem o komorách uvedl, že úmyslem zákonodárce rozhodně nebylo, aby komory mohly přijímat taková rozhodnutí, jež by hospodářskou soutěž omezovala. Oprávnění, které podle zákona o komorách komora 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. 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 také 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.

Žalobce jako klíčovou označil otázku, zda v dané věci lze vůbec použít zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, když tato komora není a ani nemůže být formou sdružování podnikatelů, členství v ní není na podnikatelskou činnost nijak vázáno, činnost komory neovlivňuje hospodářskou soutěž, komora sama se neúčastní hospodářské soutěže a není soutěžitelem. Žalobce je nadto přímo ze zákona ČNR č. 220/1991 Sb., ve znění zákona ČNR č. 160/1992 Sb. (dále jen "zákon o komorách") oprávněn a i povinen prosazovat zájmy lékárníků. Za vadnou označil premisu, že usnesení IV. řádného sjezdu ČLK je dohodou vedoucí k narušení hospodářské soutěže ve smyslu § 3 odst. 1 zákona. Zákon o komorách je zvláštním zákonem, který má na mysli § 3 odst. 1 zákona; aplikace principů hospodářské soutěže na oblast lékárnických služeb je vyloučena. Výroku pod bodem 2. žaloba vytýká, že § 3 ani přeneseně neobsahuje žádnou povinnost, kterou by mohla komora porušit, § 11 odst. 1 písm. d) zákona stanoví pouze, 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. Ustanovení § 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. Dále žalobce tvrdí, že napadené rozhodnutí ministra se rovněž řádně nevypořádalo s námitkami v rozkladu, a odůvodnění rozhodnutí nelze pro tak vysokou pokutu považovat za dostatečné.

O žalobě Vrchní soud v Praze rozhodl tak, že rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž v části 2., jíž byla žalobci uložena pokuta ve výši 500 000 Kč, zrušil, a v této části vrátil věc k dalšímu řízení. Ve zbytku žalobu zamítl.

**Z odůvodnění:**
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 nepřímo 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 § 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 nepřímo souvisí s hospodářskou soutěží. Podle § 2 odst. 2 téhož zákona na svazy podnikatelů, komory, živnostenská společenstva 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 § 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, zkreslit, event. ji vyloučit).

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 svou činností jakkoli ovlivnit hospodářskou soutěž, je nutno vycházet z úpravy právního postavení této komory. Z výčtu funkcí, oprávnění a rozsahu působnosti komory 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 § 3 odst. 3 citovaného zákona, podle něhož absolvent vysokoškolského studia v oboru farmacie, který vykonává své povolání v lékárenském zařízení na území České republiky, musí být členem této komory. Podle § 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 [tj. podnikatelů ve smyslu § 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 § 2 odst. 2 písm. d) citovaného zákona lze podat opravný prostředek, o kterém rozhoduje soud (§ 244 a násl. o. s. ř.). V tomto případě, tj. 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, tedy vydává autoritativní rozhodnutí veřejnoprávního charakteru. Zákon o komorách tak svěřil České lékárnické komoře (obdobně i dalším stavovských 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 § 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 § 10 odst. 3 písm. a) vyžaduje k registraci nestátního zdravotnického zařízení vydání osvědčení stavovské profesní organizace ustavené zákonem, vydané podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona o komorách, nutno mít za to, 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. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a), výslovně pak odst. 2, dopadá i na ty případy, kdy se právnické 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 § 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 ustanovení § 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 § 2 odst. 2 zákona ČNR č. 160/1992 Sb. v platném znění, provozovat nestátní zdravotnické zařízení (dále jen "nestátní zařízení") může fyzická nebo právnická osoba, která má oprávnění podle tohoto zákona (dále jen "provozovatel"). Podmínky provozování nestátního zařízení upravuje citovaný zákon ve své části třetí. Podle jeho § 8 vzniká oprávnění k provozování nestátního zařízení rozhodnutím o registraci, vydaným příslušným orgánem státní správy. V § 9 odst. 1 a 2 pak zákon stanoví obecné podmínky registrace nestátního zařízení. Je-li provozovatelem nestátního zařízení fyzická osoba, musí být podle odst. 1 citovaného ustanovení plně způsobilá k právním úkonům, bezúhonná a mít odbornou způsobilost podle § 6 (upravuje odbornou způsobilost při poskytování zdravotní péče v nestátních zdravotnických zařízeních, tj. včetně lékárenských zařízení) odpovídající druhu a rozsahu zdravotní péče poskytované nestátním zařízením. Je-li provozovatelem nestátního zařízení právnická 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 § 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 § 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 § 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 § 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 § 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 § 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 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 námitka žalobce, že komorou byl takto sledován cíl zajistit odbornost a etický přístup vedení lékárny, tj. aby za ně 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 odpovědna, ale druh provozovatele. Jestliže zákon ČNR č. 160/1992 Sb. v § 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. právnické osoby složené i z nelékárníků musí zajistit odborné vedení lékárny, je žalobcova argumentace se zřetelem k tomuto ustanovení neopodstatněná. Dovedeno ad absurdum 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.

Ustanovení § 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; odkaz na čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je v tomto bodě nesporně aktuálním. Eliminaci těch subjektů, kteří již nejsou všestranně způsobilí, avšak splňují obecně stanovené zákonné podmínky k podnikání, event. 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 § 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.

Další námitka žaloby, že zákon o komorách je oním zvláštním zákonem, který má na mysli § 3 odst. 1 zákona, není rovněž opodstatněná. Jak uvedeno, 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 či rozhodnutí, které k takovému následku může vést.

Zákon v oddílu druhém, nazvaném "Nedovolené narušování soutěže", v § 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 odstavci je toliko příkladmá. Uvedená ustanovení vyjadřují kontravalenci "dovoleno nebo nedovoleno" 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 § 3 odst. 1 zákona implicitně obsahuje povinnost neuzavírat takové dohody (neplatné od počátku), resp. v daném případě nevydávat (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 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 § 14 odst. 4 vyjádřil skutkovou podstatu pomocí generální klauzule: "za porušení ostatních povinností uvedených v tomto zákoně". V § 3 pak zákon rovněž neužil obvyklého pozitivního vymezení povinností subjektů vstupujících na trh (tj. kasuistického 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 vymezil jednání zakázané (co subjekt dělat nesmí), v odst. 2 pak příkladmým 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 modality z možných (objektivní: dovoleno - nedovoleno, nebo dovoleno - přikázáno - zakázáno, a 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 § 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 uvedeno, soud nemá pochybnosti o tom, že na žalobce zákon dopadá, když ve svém § 2 odst. 2 výslovně poukazuje na podobné použití zákona právě na komory. I kdyby tohoto ustanovení v zákoně nebylo (jak tomu bylo před novelou, provedenou 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 také každou aktivitu schopnou ovlivnit fungování trhu bez ohledu na to, zda je či není primárně zaměřena na dosažení zisku. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona se proto ve vztahu k § 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 legislativní zkratkou "sdružení podnikatelů" jsou proto podskupinou (podmnožinou) množiny subjektů označenou legislativní zkratkou "soutěžitelé". Za jiný - a to speciální - subjekt (mimo množinu soutěžitelů) zákon v § 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 účastnící se hospodářské soutěže, jsou rovněž podskupinou množiny soutěžitelů vymezenou v § 2 odst. 1 písm. a) zákona. 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 § 14 odst. 4 zákona sankci, a to jednak v návaznosti na čistý obrat, jednak pevnou sazbou.

Z uvedeného plyne, že pokud zákon v § 11 odst. 1 písm. h) do působnosti ministerstva svěřuje ukládání pokut soutěžitelům, a obdobně pak v § 14 odst. 4 zákona používá tento pojem, užívá jej jako legislativní zkratku při vědomí způsobu vymezení osobní působnosti zákona v ustanoveních § 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 výši 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 kritéria, 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 důkaz dosažitelný. 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 soustřeďovat 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 milionů 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 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 mu bylo 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 s to potřebné údaje doložit; ministerstvo proto již od dokazování v tomto směru upustilo, pokutu uložilo ve výši jednoho milionu Kč, tedy v desetině maximální výše. 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 případným 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 žádali 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 logickým úsudkem, a má podklad ve zjištěních ze spisu plynoucích.

Soud však shledal rozhodnutí žalovaného v této části nepřezkoumatelným vzhledem k úvaze ministra o výši pokuty ve vztahu ke stanovenému zákonnému rozmezí. Zákon v § 14 odst. 4 stanoví, že pokutu lze uložit až do výše 10 milionů Kč.; pokuta byla ministerstvem uložena ve výši jednoho milionu Kč, tedy ve výši jedné desetiny. Odůvodnění rozhodnutí ministra však vychází z nesprávné premisy, že totiž pokuta uložená ministerstvem byla stanovena v maximální výši, a proto přistupuje k jejímu snížení. Tato úvaha vybočuje ze zákonných mezí stanovených pro úvahu o výši pokuty. Byť jde o omyl fakticky ve prospěch žalobce (který žalobce sám tvrzením v rozkladu navodil), nelze takovou úvahu shledat v souladu se zákonem. Nepřezkoumatelnost úvahy obsažené v odůvodnění rozhodnutí ve vztahu k výroku rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta ve výši jedné dvacetiny zákonného rozpětí, je zřejmá. Vychází-li správní orgán při úvaze o výši pokuty z jiného, než zákonem stanoveného rozmezí, a to ať ve prospěch či v neprospěch žalobce, jde ve vztahu k výroku o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Soud z výše vyložených důvodů dospěl k závěru, že naříkané rozhodnutí ministra není v rozporu se zákonem v části pod bodem 1 výroku. Proto podle § 250j odst. 1 o. s. ř. žalobu v této části zamítl. Naopak rozhodnutí ministra v části pod bodem 2 výroku shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, a proto v této části žalobě vyhověl a rozhodnutí v této části zrušil.