



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio Iuris et Iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

Stanovisko Ústavu práva a právní vědy

LL/upav/2007/04

Právní nálezh ve věci

Stát jako účastník hospodářské soutěže

I. Úvod

Jedním ze základních úkolů generální klauzule nekalé soutěže je sloužit v aplikační praxi jako interpretační vodítko pro výklad zvláštních skutkových podstat nekalosoutěžního jednání, upravených v ust. § 45-50a ObchZ, a současně pak sloužit jako imperativní normativ aplikovatelný pro případ vytváření speciálních skutkových podstat nekalosoutěžního jednání prostřednictvím soudcovské normotvorby za současné právní úpravy, kdy je výčet speciálních (zvláštních) skutkových podstat uvedený v obchodním zákoníku toliko příkladný. Generální klauzule nekalé soutěže obsažená v obchodním zákoníku je tedy právním instrumentem, jehož cílem je zabránit takovému jednání v hospodářské soutěži, které je objektivně nežádoucí, a to zejména pro hospodářskou soutěž samotnou, neboť právě na ní a jejím rozvoji leží břemeno národohospodářského rozvoje, který je v tržní ekonomice vůdčím politickým principem fungování státu vůbec. Řádná, a s těmito imperativy konvergentní interpretace generální klauzule nekalé soutěže je naprosto *zásadní*, neboť od ní se odvíjí chování subjektů v hospodářské soutěži, jejich praktiky a v konečném důsledku pak její dynamika, které je právem uznatelným cílem soutěžního klání.

II. Generální klauzule nekalé soutěže

K otázce recentní právní úpravy generální klauzule nekalé soutěže lze obecně říci, že generální klauzule nekalé soutěže je typickým příkladem legislativní procedury, kdy zákonodárce preferuje obecná ustanovení, jež jsou pro svoji obecnou povahu označována jako tzv. „generální klauzule“, „otevřený právní koncept“ nebo rovněž jako „zavedená doložka“¹.

Generální klauzule nekalé soutěže (dále též „generální klauzule“) obsažená v ust. § 44 odst. 1 ObchZ vymezuje základní pojmové znaky nekalé soutěže jako základní kritéria pro posouzení, zda je to či ono konkrétní jednání či chování v hospodářské soutěži nekalou soutěží či nikoliv. Uvedené obecné ustanovení je doplněno několika konkrétními skutkovými podstatami, jejichž výčet je – jak bylo již uvedeno shora - pouze demonstrativní a otevírá tak cestu pro soudcovské dotváření práva. Speciální skutkové podstaty nekalé soutěže tak nejsou ve vztahu ke generální klauzuli v poměru speciality (nejsou *lex specialis*), neboli řečeno opačně, generální klauzule

¹ Hajn, P.: Přednáška pro posluchače studia LL.M. z práva nekalé soutěže, Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně, dne 04.03.2007.



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio Iuris et Iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

není *lex generalis* vůči těmto skutkovým podstatám a neaplikuje se na ně tedy subsidiárně. Dosah generální klauzule je totiž *obecný*, což znamená, že aby bylo lze jednání v hospodářské soutěži označit jako nekalosoutěžní a tedy zakázané (reprobované právem nekalé soutěže), je třeba, aby byly splněny znaky speciální skutkové podstaty nekalé soutěže uvedené v obchodním zákoníku nebo speciální skutkové podstaty uznané za nekalosoutěžní soudem, a současně (kumulativně) toto jednání naplňovalo všechny znaky nekalé soutěže obsažené v generální klauzuli. Současně musíme doplnit, že dosah generální klauzule je *de lege lata* tak velký, že za nekalosoutěžní jednání možno označit každé jednání, které je v rozporu s normativními znaky práva nekalé soutěže obsaženými v legální definici nekalé soutěže podané prostřednictvím generální klauzule.

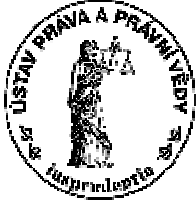
Generální klauzule má v právním řádu určitou konkrétní funkci, která je podle stávající právní doktríny v podstatě *dvojitá*, a to jednak (i) *restriktivní* (omezující) a jednak (ii) *extenzivní* (rozšiřující). *Restriktivní funkce generální klauzule* spočívá v uvedení obecně formulovaných podmínek, které musí být splněny vždy, aby mohlo dojít k subsumpci určitého konkrétního jednání pod některou ze speciálních skutkových podstat nekalé soutěže². Neznamená to nic jiného, než že jednání, která naplňují znaky některé ze zvláštních skutkových podstat, avšak současně (kumulativně) nejsou v rozporu s generální klauzulí, nelze označit za jednání nekalosoutěžní. Jednání soutěžitele v hospodářské soutěži musí vedle speciální skutkové podstaty porušovat též generální zákaz nekalé soutěže obsažený v generální klauzuli. Pak teprve hovoříme o tom, že takové jednání je nekalosoutěžní a je právem reprobováno se všemi z toho plynoucími právními důsledky. Z tohoto pohledu je dosah generální klauzule nekalé soutěže normativně zakotvený v ust. § 44 odst. 1 ObchZ povahy omezující (restriktivní), neboť pro naplnění speciální skutkové podstaty musí dojít i k naplnění znaků generální klauzule. Generální klauzule je kogentní povahy, je základním měřítkem právnosti či protiprávnosti jednání v hospodářské soutěži. Ust. § 44 odst. 1 ObchZ obsahuje tři znaky generální klauzule, kterými jsou:

- (i) jednání v hospodářské soutěži,
- (ii) rozpor s dobrými mravy soutěže a
- (iii) způsobilost přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům.

Musí se tedy jednat o jednání v *hospodářské soutěži*. Co je a co není jednáním v hospodářské soutěži, zákon nikterak nedefinuje, a ani to není třeba, neboť lze důvodně předpokládat, že legální definice jednání v hospodářské soutěži, pokud by existovala, by při technologickém vývoji posledních několika let stěžila stačila kopírovat nebo alespoň sledovat hospodářský vývoj a vývoj hospodářské soutěže, trhu a dalších mikroekonomických veličin. Nekalou soutěží tedy určitě není jakékoliv nepoctivé nebo nemravné jednání³, ale pouze jednání uskutečněné *v rámci*

² Hajn, P.: Generální klauzule proti nekalé soutěži a její funkce. Právní rádce, 1996, č. 8, str. 9 – 11.

³ Jakékoliv nepoctivé nebo nemravné jednání, které se neděje v hospodářské soutěži, je sankcionováno právní úpravou (i) *té oblasti, v níž se děje*, a při její absenci pak (ii) *v rovině morální*. Obecně je institut dobrých mravů jako základní kritérium chování při kontraktaci mezi občany zakotven v ust. § 39 ObchZ. V oblasti obchodního práva lze poukázat např. na ust. § 265 ObchZ, kde je upraven zásada poctivého obchodního styku. Nejobecněji je pak zákaz nepoctivého nebo nemravného jednání upraven v rovině práva zákazem jeho *zneužití (abusus iuris)*, viz ust. § 3 odst. 1 ObčZ. Pokud se nepoctivé nebo nemravné jednání nedotýká oblasti právní a nemá žádné právní



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio Iuris et Iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

hospodářské soutěže. Jednání v hospodářské soutěži zásadně předpokládá existenci nejméně dvou soupeřících subjektů a tím i existenci soutěžního vztahu. Naplnění tohoto právní teorie dovozeného znaku je nezbytně nutné. V případě nepřítomnosti soutěžního vztahu nelze konkrétní jednání, byť jakkoli nepatřičné, postihovat jako nekalou soutěž⁴. Neodmyslitelným znakem generální klauzule nekalé soutěže je, jak plyne ze shora řečeného apriorní podmínka, že se jednání soutěžitele nebo spotřebitele v hospodářské soutěži musí odehrávat na trhu, který zákon nazývá „hospodářskou soutěží“. Jak bylo řečeno již shora, účelem a smyslem institutu nekalé soutěže je *chránit svobodnou soutěž*, aby se tato rozvíjela, neboť na ní je závislý rozvoj společnosti, který se – ať si to chceme či nechceme přiznat - odvíjí primárně od saturace materiálních potřeb. *Sekundárním efektem* je potom ochrana spotřebitelů artefaktů vyhotovených v rámci působení subjektů v hospodářské soutěži. Ochrana konzumentů má však svá pravidla zakotvena v jiných právních předpisech, a to zejména v zákoně č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a dále pak v občanském zákoníku, kde je upravena v kogentních ustanoveních §§ 52-65 ObčZ a tvoří tak *veřejnoprávní část* kodexu českého soukromého práva.

III. Hospodářská soutěž

Hospodářská soutěž je zejména *soutěž podnikatelů*, tedy osob založených zejména za účelem generace zisku (srov. ust. § 2 ObchZ). Není však pouze soutěží podnikatelů, neboť se jedná o pojem širší a v zásadě tak zahrnuje všechny oblasti lidského konání, v nichž lze „soutěžit“, konkurovat si a za tím účelem zvyšovat výkon svého hospodářského subjektu a v konečném důsledku pak i výkon celé ekonomiky. Obecně panuje shoda v tom, že i ve volnětržních ekonomikách existují závadné stavy, které sice generují z liberálních pohnutek, avšak ve svých konečných důsledcích působí neliberálně, tj. mají na trh a jeho rozvoj nepříznivý dopad. Příkladem je monopolizace určitých odvětví výroby nebo služeb, kdy jedna společnost nebo zpravidla koncern národního či nadnárodního typu ovládne trh a začne diktovat podmínky spotřebitelům a i ostatním případně existujícím marginálním soutěžitelům, kteří se musejí takové situaci přizpůsobit, ale protože nemohou konkurovat, ocitají se v platebních potížích a jako subjekty postupně zaniknou. Právo se snaží takovým situacím čelit a preventivně jim předcházet, a to jednak (i) *normami veřejnoprávní povahy*, tak (ii) *právní úpravou soukromoprávní*. Monopoly, příp. kartely na trhu působí negativně. Jejich postavení na trhu a legislativní reakce státu na ni upravuje veřejnoprávní část úpravy hospodářské soutěže, obsažená v zákoně č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů.

Otázkou v právní praxi řešenou s určitými rozpaky je možné účastenství státu v hospodářské soutěži, které generuje otázku, zda může být stát subjektem nekalosoutěžního jednání, a to ať již subjektem s potencionální aktivní nebo pasivní legitimací vůči dalšímu účastníkovi hospodářské soutěže. Ač je v praxi přijímán poměrně shodně závěr, že stát může být

důsledky, je pouhým názorem, zvykem, územ, spojeným v tom kterém čase s názorem větší či menší skupiny lidí. Dobrými mravy ve smyslu práva je však jen tehdy, je-li zastáván většinou.

⁴ *Hajn, P.*: Soutěžní chování a právo proti nekalé soutěži. MU Brno, Brno 2000, str.119; *Munková, J.* in: Štenglová, I. – Plíva, S. – Tomsa, M. a kol.: *Obchodní zákoník. Komentář*. 9. vydání. C. H. Beck, Praha 2004, str. 125 apod.



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio Iuris et Iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

účastníkem hospodářské soutěže, a to z důvodu, že tomu v zásadě nic nebrání, takový názor nesdílím a jsem názoru *právě opačného*.

Především, při diskusích o státu jako účastníku hospodářské soutěže je nezbytné mít na zřeteli jeho *funkci*, kterou není podnikat, ale ani se jinak účastnit konkurenčního boje mezi jinými subjekty, které sice podnikateli ve smyslu ust. § 2 ObchZ nejsou, ale hospodářské soutěže se účastní. *Funkcí státu* jako celku organizovaného na určitém území za konkrétně stanoveným účelem je zejména *výkon státní (veřejné) moci*. *Státní (veřejnou) mocí*⁵ se zpravidla chápe moc vykonávaná přímo státem, resp. jeho orgány. Často však dochází k tomu, že je prostřednictvím zákona část výkonu státní moci, a to především moci výkonné (státní - nebo širěji řečeno veřejné - správy) propůjčena subjektům soukromoprávním nebo delegována (přenesena) na jiné subjekty veřejnoprávní povahy tj. zejména orgány územní samosprávy, popř. na fyzické nebo právnické osoby, které jsou povahy soukromoprávní a teprve delegací této pravomoci státu získávají veřejnoprávní charakter, který je s jejich funkcí, resp. jejím výkonem nerozlučně spojen (např. vodní či lesní stráž, ale i exekutor nebo notář).

Povinností vykonavatelů veřejné správy, jež je pojmově širším pojmem ve vztahu ke správě státní, obsahově však prvkem totožným (v obou případech jde totiž o zajištění funkcí státu), je postupovat výlučně (i) *v souladu se zákonem (secundum legem)* a (ii) *v jeho mezích (intra legem)*. Tuto povinnost, z níž v právním státě neexistují výjimky, stanoví český ústavní pořádek jednak v ust. čl. 2 odst. 3⁶ a 4⁷ Ústavy ČR, a dále potom v ust. čl. 2 odst. 2⁸ a 3⁹ Listiny základních práv a svobod (dále též „Listina“ nebo „LZPS“). Opakování ustanovení Listiny a Ústavy a jejich faktickou významovou identitu¹⁰ lze chápat jako vyzdvižení významu právního státu, ve skutečnosti je však důsledkem tehdejších neujasněných úvah v době přijímání těchto „základních zákonů země“, zda lidskoprávní ustanovení budou nebo nebudou součástí Ústavy ČR nebo zda budou zakotveny v samostatné listině, které budou součástí ústavního pořádku České republiky.

Zásada uplatňování státní (veřejné) moci jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, znamená, že všechny orgány státu, tj. orgány moci zákonodárné, soudní a výkonné, jakož i jiné orgány státní moci, nebo ústavní či veřejní činitelé, jakož i jiné osoby

⁵ Srov. např. Nález Ústavního soudu ČSFR, č. 3/1992, v němž se uvádí, že „Veřejnou mocí je taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať už přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech a povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, se nenachází v rovnoprávním postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí nezávisí na vli tohoto subjektu. Veřejnou moc vykonává stát především prostřednictvím orgánů moci výkonné, zákonodárné a soudní, a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím jiných subjektů“.

⁶ V ust. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR se stanoví, že „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“.

⁷ V ust. čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR se stanoví, že „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, k co zákon neukládá“.

⁸ V ust. čl. 2 odst. 2 LZPS se stanoví, že „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“.

⁹ V ust. čl. 2 odst. 3 LZPS se stanoví, že „Každý může činit, co může činit, k co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“.

¹⁰ Sládeček, V.-Mikule, V.-Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2007, 949



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio Iuris et Iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

s veřejnoprávním prvkem, na něž byla státní moc tak či onak delegována, vykonávají státní moc výlučně v mezích zákona, a nikoliv i způsobem, který by výkon státní moci z jejich strany rozšiřoval nad rámec zákona (*ultra legem*). Ochranou proti extenzivnímu výkladu zákona, kterým by docházelo k „dointerpretaci“ určitých ustanovení zákona tak, aby zahrnovala i jednání v normativních větvích norem veřejného práva *expressis verbis* neřečená, je ust. čl. 9 LZPS, kde se stanoví, že „Výkladem právní norem nelze oprávnit odstranění nebo ohrožení základů demokratického právního státu“.

IV. Stát a jeho ústavní omezení

Ve vztahu k hospodářské soutěži a možné účasti státu na ní lze s ohledem na výše uvedené říci, že stát by musel mít možnost této účasti mít v zákoně *výslovně vepsanou*, aby bylo lze přijmout závěr o tom, že se hospodářské soutěže může účastnit. Z pozic některých ekonomických doktrín je účast státu v hospodářské soutěži možná záležitostí vítanou a normální, z hlediska norem českého ústavního pořádku je však věcí, která není s českým ústavním pořádkem v souladu. Otázka případné účasti státu v hospodářské soutěži je i otázkou, kdo by jménem státu v hospodářské soutěži jednal. Patrně můžeme vyloučit orgány moci zákonodárné a soudní, u nichž účast v hospodářské soutěži nepadá z povahy věci vůbec v úvahu, z čehož vyplývá, že by se mohlo jednat toliko o orgány moci výkonné. Podotázkou k výše řečenému je, které konkrétní orgány státu by se jménem státu hospodářské soutěže účastnily, popř. jakým jiným (třebas nepřímým) způsobem by se stát mohl hospodářské soutěže účastnit. V úvahu by teoreticky připadala vláda a ministerstva a případně též jiné organizační složky státu, resp. správní úřady, avšak měřeno optikou recentní ústavněprávní úpravy je taková možnost zapovězena. Vláda jako vrcholný orgán moci výkonné¹¹ ani ministerstva jako ústřední orgány státní správy¹² nemají v ústavních předpisech ani v kompetenčním zákoně¹³, ani v žádných jiných zákonech nebo podzákonných normativních aktech vepsáno, že se mohou hospodářské soutěže účastnit.

V. Státní podnik a jeho možné účastenství v hospodářské soutěži

Stát sám tuto skutečnost „ví“ a tak svoji snahu po účasti v hospodářské soutěži saturuje alespoň částečně tím, že vystupuje jako „podnikatel“ nepřímo, prostřednictvím státních podniků, což jsou specifické obchodněprávní korporace reglementované zákonem č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoSP“). V ust. § 2 odst. 1 ZoSP se stanoví,

¹¹ Postavení vlády je upraveno v čl. 67 Ústavy ČR, kde stanoví, že „Vláda je vrcholným orgánem moci výkonné“ (odst. 1), a dále, že „Vláda se skládá z předsedy vlády, místopředsedů vlády a ministrů“ (odst. 2).

¹² Srov. čl. 79 Ústavy České republiky, kde se právní postavení ministerstev a jiných správních úřadů zakládá *ex constitutione* tak, že „ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem“. Srov. rovněž definice ministerstva podávanou zajímavě např. v předrevoluční judikatuře, viz in Nález Nejvyššího správního soudu ze dne 23.10.1947, č. 302 (uveřejněn Boh. Admin. Č. 1729): „Ministerstvo je úřad, tj. souhrn osobních a věcných prostředků, zorganizovaných v jeden celek za účelem výkonu určitého vymezeného úseku státní správy“ (§ 2 úst. Dekretu z 02.04.1945 č. 1 Sb.).

¹³ zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (kompetenční zákon)



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio Iuris et Iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

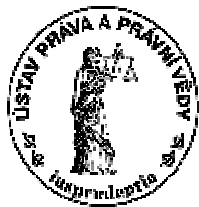
Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

že „podnik je právnickou osobou provozující podnikatelskou činnost s majetkem státu vlastním jménem a na vlastní odpovědnost“. Podle odstavce druhého téhož paragrafového ustanovení má podnik „právo hospodařit s majetkem státu a nemá vlastní majetek“. Zakladatelem podniku je stát (srov. ust. § 3 odst. 1 ZoSP). Jeho jménem vykonává funkci zakladatele *ministerstvo*, do jehož působnosti spadá předmět podnikání podniku. Podniky založené podle zákona o státním podniku jsou zakládány k uspokojování významných (i) celospolečenských, (ii) strategických nebo (iii) veřejně prospěšných zájmů.

Veřejnoprávní charakter státního podniku podtrhuje ustanovení § 3 odst. 3 ZoSP, hovořící o tom, že podnik neručí za závazky státu a stát neručí za závazky podniku, není-li zákonem stanoveno jinak. Podle § 3 odst. 5 a 6 ZoSP platí, že podnik může být založen pouze na základě *předchozího souhlasu vlády*. Vnitřní organizace podniku a organizace vnitřního řízení je ve výhradní působnosti podniku. Podnik může stanovit, které vnitřní organizační jednotky se zapíší do obchodního rejstříku jako odštěpné závody.

Z takto vydefinovaného pojetí státního podniku v českém právním řádu tak vyplývá, že stát se účastní hospodářské soutěže prostřednictvím státního podniku (avšak i účast *státního podniku* v hospodářské soutěži může být dána jen za splnění dalších podmínek, jak uvidíme dále), což je specifická právnická osoba, možno říci *veřejnoprávní korporace*¹⁴ s *faktickým postavením podnikatele* ve smyslu ust. § 2 odst. 2 písm. c) ObchZ, byť by v teorii jistě mohly být spory mezi tím, zda lze státní podnik skutečně považovat za podnikatele ve smyslu obchodního zákoníku. Každopádně lze říci, že *podnik má vlastní právní subjektivitu* výslovně v zákoně vepsanou, takže ji netřeba dovozovat složitým výkladem a z tohoto důvodu vyhovuje jako *potencionální účastník hospodářské soutěže* i dle ust. § 41 ObchZ, podle něhož se hospodářské soutěže mohou účastnit jen subjekty práva, nikoliv i entity, které právní subjektivitu nemají (srov. dle ust. „*fyzické i právnické osoby, které se účastní hospodářské soutěže, i když nejsou podnikatelé (dále jen „soutěžitelé“)*“). Je však v této souvislosti otázkou, v jakém segmentu průmyslu či obchodu by se stát hospodářské soutěže vůbec účastnil a zda by jeho účast v hospodářské soutěži nebylo nutno nahlížet jako *protiprávní*, a to díky zákazu veřejné podpory, který je normativním imperativem volného obchodu zboží a služeb, jedné z *vůdčích zásad komunitárního práva (acquis communautaire)*. Napovědět by nám mohlo již shora citované ustanovení zákona o státním podniku, podle kterého jsou podniky zakládány k uspokojování významných celospolečenských, strategických nebo veřejně prospěšných zájmů.

¹⁴ Kterou je z toho důvodu, že její orgány jsou kreovány státem a její majetek je majetkem státu, z čehož jasně vyplývá *veřejnoprávní charakter státního podniku*, na čemž nic nemění ani to, že podnik je podle výslovného znění zákona *osobou provozující podnikatelskou činnost* (srov. ust. § 1 odst. 1 ZoSP). Srov. dále judikaturu Ústavního soudu České republiky, který se k obdobné problematice vyjádřil např. v dnes již zásadním nálezu ÚS 686/02, kde dovedl, že „*Definiční znaky pojmu veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky lze pak vymezit a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřizování státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností*“.



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio Iuris et Iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

Na základě uvedeného vymezení předmětu činnosti (předmětu podnikání) takového podniku můžeme konstatovat, že účast státního podniku v hospodářské soutěži by byla možná pouze za splnění podmínky, že účast podniku v hospodářské soutěži nebude v rozporu se zákonem, ve světle shora řečeného pak zejména se zákonem č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, ve znění zákona č. 130/2002 Sb., který upravuje postup při posuzování slučitelnosti veřejné podpory se závazky České republiky vyplývajícími z Evropské dohody publikované pod čl. 64 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 7/1995 Sb., o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně jedné a Českou republikou na straně druhé. V souladu s ust. § 1 odst. 1 uvedeného zákona je *veřejná podpora* poskytovaná způsobem (i) *narušujícím* nebo (ii) *hrozícím narušením hospodářské soutěže* tím, že zvýhodňuje určité podnikání nebo odvětví výroby, v míře, jíž může být dotčen obchod mezi Českou republikou a členskými státy Evropské Unie, je neslučitelná se závazky České republiky vyplývajícími z Evropské dohody, zakázána.

V kontextu s tím, že stát prostřednictvím zákona o státním podniku zřizuje za účelem schváleným vládou státní podnik jako „quasipodnikatele *sui generis*“ (podnikatelem ve smyslu ust. § 2 odst. 2 ObchZ však podnik není), kterému dává možnost podnikat na svůj účet s finančními prostředky fisku, lze jen stěží připustit jiný závěr, než ten, že takový postup je veřejnou podporou ve smyslu výše uvedeném i ve smyslu legální definice veřejné podpory, která je obsažena v ust. § 3 písm. a) zákona o veřejné podpoře, kde se stanoví, že *veřejnou podporou* je *jakákoliv forma podpory*, včetně výhod zvýhodňujících podnikání¹⁵. *Argumentum a minori ad maius* lze mít za to, že tím spíše bude veřejnou podporou zřízení státního podniku ve smyslu výše uvedeném, který za pomoci a přímé asistence státu získá finanční prostředky ke svému hospodaření a bezprostředními kontakty s orgány státu a státním aparátem, jímž byl kreován, získá na trhu hospodářské soutěže automaticky značnou *komparativní výhodu* před ostatními soutěžiteli.

Při posuzování uvedeného ustanovení o zákazu veřejné podpory je sice nezbytné akcentovat skutečnost, že k tomu, aby bylo lze určité jednání označit za veřejnou podporu, je třeba, aby veřejná podpora zvýhodňovala určité podnikání nebo odvětví výroby, v míře, jíž může být dotčen obchod mezi Českou republikou a členskými státy Evropské Unie, a byla neslučitelná se závazky České republiky vyplývajícími z Evropské dohody. Zřízení státního podniku ústředním orgánem státní správy by tak samo o sobě ještě nebylo aktem, který je zakázán, za splnění podmínek uvedených shora by však účast státního podniku jako subjektu v hospodářské soutěži mohla být veřejnou podporou a konkurenční působení státního podniku v rámci hospodářské soutěže potom i nekalosoutěžním jednáním.

Osobně se však domnívám, že možná účast podniku jako soutěžitele v hospodářské soutěži je ryze hypotetická, neboť státní podnik by neměl být prodlouženou rukou státu v oblasti podnikání. Stát podnikat nemá, historie již dostatečně prokázala, že stát podnikat neumí, a neměl by tak tedy činit ani sám, ani prostřednictvím zřizování hybridních korporací, mezi něž státní podnik jako veřejnoprávní korporace provozující podnikatelskou činnost (viz argumentace uvedená shora) patří. Podle mínění autora této eseje se tak státní podnik bude moci účastnit hospodářské soutěže toliko za podmínky, že

¹⁵ Poskytovaná Českou republikou, ministerstvem, jiným správním úřadem, orgánem samosprávy nebo poskytovaná z veřejných prostředků.



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio Iuris et Iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

takovou účast nebude lze s přihlédnutím ke všem okolnostem jeho vzniku, zejména pak s přihlédnutím k obsahu aktu jeho kreace (k obsahu jeho zřizovací listiny) a předmětu jeho činnosti, nahlížet jako jednání, které by mohlo být považováno za veřejnou podporu ve výše uvedeném smyslu.

Takovou podmínku však bude lze splnit jen stěží, neboť sama kreace podniku po předchozí schvalovací proceduře ze strany vlády České republiky a příslušného ministerstva a dále pak poskytnutí finančních prostředků ze státního rozpočtu na činnost podniku diskvalifikuje podnik jako možného „rovného“ účastníka hospodářské soutěže ve vztahu k jiným konkurentům (soutěžitelům), kteří takových výsad a výhod nepožívají, a je z podstaty věci nemravná. K tomu doplňme, že ani při případném dovození účasti podniku v hospodářské soutěži bychom nemohli konstatovat, že účastníkem hospodářské soutěže je stát, jak tvrdí i někteří vysoce renomovaní autoři, o jejichž autoritě se diskuse nevedou¹⁶, neboť i když by fakticky byla účast státu v hospodářské soutěži „jasně tušená“, po právní stránce by byl účastníkem hospodářské soutěže a soutěžitelem ve smyslu generální klauzule nekalé soutěže (srov. § 44 odst. 1 ObchZ) pouze státní podnik sám.

VI. Účast státu samotného

Stručně je třeba dále zohlednit ustanovení o jednání jménem státu samotného. Především je třeba konstatovat, že ať se jedná o kterýkoliv správní úřad nebo orgán moci zákonodárné či soudní, každý takový orgán jedná vždy jménem České republiky, neboť sám o sobě nedisponuje právní subjektivitou a není tedy oprávněn se zavazovat sám. Sama Česká republika má potom právní subjektivitu pouze ve vztazích práva mezinárodního, kde vystupuje jako právnická osoba (státní suverén) v oblasti mezinárodního práva veřejného a soukromého při sjednávání mezinárodních a mezistátních nebo i jiných dohod. V oblasti (vnitrostátního) práva soukromého má Česká republika právní subjektivitu toliko *fingovanou* a to pouze *pro oblast občanskoprávních vztahů* (srov. § 21 ObčZ)¹⁷. Ani Česká republika však nemá právní subjektivitu v oblasti (vnitrostátního) práva veřejného (správního), kde vykonává vrchnostenskou pravomoc.

Před rokem 2000 byla právní subjektivita ministerstev a dalších správních úřadů dovozována judikaturou¹⁸. Zásadní změnu přinesl v této souvislosti zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ze dne 27. června 2000. Ten dosud explicitně neřešenou otázku právní subjektivity ministerstev a jiných správních úřadů, kdy byla tato dovozována judikaturou, vyřešil s konečnou platností ve svém § 3. Zde se stanoví, že

¹⁶ Srov. in Eliáš, K.-Bejček, J.-Hajn, P.-Ježek, J. a kol.: Kurs obchodního práva. Obecná část. Soutěžní právo. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, marg. č. 472, kde se jako jeden ze subjektů hospodářské soutěže při jejich demonstrativním výčtu uvádí výslovně „stát“.

¹⁷ V uvedeném ustanovení se stanoví, že „Pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právnickou osobou“.

¹⁸ Před rokem 2000 tak bylo standardní žalovat v soudním řízení přímo ministerstvo (či správní úřad apod.), bez toho, aby před jeho označením muselo být uvedeno „Česká republika“. Dnes již tento právní názor neplatí a není již dávno obecně přijímaný.



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio Iuris et Iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

„Organizačními složkami státu jsou ministerstva a jiné správní úřady státu a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon“ (srov. § 3 odst. 1 uved.zák.). Organizační složka není právnickou osobou. Tím není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu (srov. § 3 odst. 2 uved.zák.).

Uvedeným zákonem tak do té doby obecně přijímaný názor o možnosti dovést právní subjektivitu právnických osob veřejného práva vzal za své. Uvedený názor byl nadto přijímám *pouze ve vztahu k osobám práva veřejného*, nikoliv však ve vztahu k osobám práva soukromého, kterých se zmiňovaný zákon legislativně nedotkl a které musely mít a musí mít i nyní svoji právní subjektivitu pevně vepsanou v zákoně jasnou normativní větou (právní subjektivitu osob soukromého práva tak dovozovat nelze, ta musí být v rámci právní jistoty postavena na jisto, jinak by vznikaly těžko představitelné obtíže se zjišťováním právní subjektivity v každém soudním či správním řízení, obdobně jako v občanskoprávním a obchodněprávním styku).

Ve vztahu k problematice případného účastenství státu v hospodářské soutěži by tak musel být účastníkem této soutěže *sám stát*, tj. Česká republika, neboť *organizační složky státu právní subjektivitu nemají* a ve vnitrostátních vztazích soukromoprávní povahy nemá právní subjektivitu ani stát sám, který se toliko pro účely občanskoprávní za právnickou osobu jen považuje a je tedy subjektem práva toliko *fungovaným* (srov. dikci ust. § 21 ObčZ). Pokud bychom tedy dovozovali (a pro takové dovození není žádná ústavněprávní ani legální opora), že se stát hospodářské soutěže účastní (je oprávněn účastnit), dovozovali bychom tím současně, že se hospodářské soutěže účastní jako non-subjekt nebo jako subjekt toliko *fungovaný*. To by však neodpovídalo podmínce obsažené v základním ustanovení týkajícím se hospodářské soutěže, a to *in concreto* ust. § 41 ObchZ. V uvedeném ustanovení se stanoví, že „*Fyzické i právnické osoby, které se účastní hospodářské soutěže, i když nejsou podnikatelé (dále jen „soutěžitelé“), mají právo svobodně rozvíjet svou soutěžní činnost v zájmu dosažení hospodářského prospěchu a sdružovat se k výkonu této činnosti; jsou však povinny přitom dbát právně závazných pravidel hospodářské soutěže a nesmějí účast v soutěži zneužívat*“.

Nadto je i s ohledem na ústavní vymezení funkcí státu nepřípustné, aby se stát prostřednictvím svých organizačních složek účastnil hospodářské soutěže, neboť funkce státu a jeho složek jsou zcela jiné, než konkurovat jím podřízeným subjektům na trhu, zvláště ve světle toho, že stát svým zákonodárstvím sám stanoví podmínky, za jakých bude soutěž na trhu, tedy hospodářská soutěž, probíhat. S trochou nadsázky lze tuto situaci přirovnat a říci, že tak jako ve fotbale, ani v právu nekalé soutěže by nemělo být normou, že utkání se účastní i jeho rozhodčí, který by byl v námi uváděném případě nadto osobou, která vlastní hřiště, a současně i osobou, která vytváří a průběžně podle své libovůle mění pravidla hry.

VII. Účast státu prostřednictvím majetkové účasti v právnické osobě

Další z úvah, kterou lze vést při diskusi o možném účastenství státu v hospodářské soutěži, je otázka, zda není oprávnění státu účastnit se hospodářské soutěže dáno alespoň *nepřímo*, prostřednictvím jím zakládaných obchodně-právních nebo jiných občanskoprávních korporací.



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio iuris et iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

Zde je nutno zejména říci, že stát může zakládat právnické osoby, přičemž tak činí (i) *zákonem*, anebo (ii) standardní procedurou podle zvláštního právního předpisu *po předchozím schválení vlády*.

Zřizování korporací státem musí být vždy legislativně odůvodněno a ne vždy se v praxi setkává s pochopením, vždy lze totiž namítat, zda je taková cesta optimální a zda angažmá státu v tom či onom subjektu práva, která je při zřízení takové právnické osoby dána zpravidla *ex lege*, je celospolečensky ku prospěchu (stačí vzpomenout např. Konsolidační agenturu, Fond národního majetku apod.). Obecně lze trend zřizování právnických osob státem označit za jev právně i politicky nežádoucí, nemající racionálního základu, a to ani tam, kde musí mít určitá instituce *nezávislé postavení*, jako je tomu např. v případě České národní banky¹⁹, neboť nezávislost postavení určité instituce může být garantována i tehdy, je-li taková instituce organizační složkou státu *bez vlastní právní subjektivity* (srov. např. postavení Nejvyššího kontrolního úřadu²⁰).

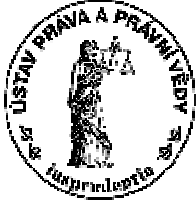
Jak ukazují příklady shora uvedené, a lze uvádět i další případy veřejnoprávních korporací, jejichž vazba na stát je evidentní, ale které státními orgány nejsou (Česká konsolidační agentura apod.), ani u těchto orgánů nelze říci, že by se účastnili jménem státu hospodářské soutěže a byli tak soutěžiteli ve smyslu ust. § 41 ObchZ. Naopak lze mezi veřejnoprávními podniky, jak je vymezuje správní věda, vystopovat množství právnických osob, které znaky soutěžitele ve smyslu ust. § 41 ObchZ splňují a o nichž není pochyb, že jsou účastníky hospodářské soutěže, jako např. Česká televize, Český rozhlas, vysoké školy apod. Tyto veřejnoprávní subjekty však vystupují v hospodářské soutěži *svým jménem* (obdobně jako státní podnik, jenž byl vyložen shora), *nikoliv jménem nebo v zastoupení státu*.

Z uvedeného tak plyne závěr, že ani co se týče těchto veřejnoprávních korporací nelze učinit závěr o tom, že jsou všechny z nich účastníky hospodářské soutěže. Nadto platí, že pokud se již některé z nich hospodářské soutěže účastní, pak tak nečiní jménem státu nebo v jeho zastoupení, ale vždy jménem svým a jako *samostatní soutěžitelé*.

Ve vztahu k případnému účastenství státu v hospodářské soutěži by bylo nadto problematické vymezení tzv. *relevantního trhu výrobků a služeb*, na kterém stát s jinými soutěžiteli konkuruje. Řada subjektů nabízejících své produkty na trhu se ve vzájemném soutěžním vztahu

¹⁹ Česká národní banka je upravena v čl. 98 Ústavy ČR. Její podrobnější právní úpravu najdeme v zákoně č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, kde se v ust. § 1 stanoví, že „Česká národní banka je ústřední bankou České republiky a orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem. Česká národní banka je právnickou osobou, která má postavení veřejnoprávního subjektu, se sídlem v Praze; nezapisuje se do obchodního rejstříku. České národní bance jsou svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zvláštními právními předpisy. Česká národní banka hospodaří samostatně s odbornou péčí s majetkem, který jí byl svěřen státem“.

²⁰ Nejvyšší kontrolní úřad je upraven podobně jako Česká národní banka přímo v Ústavě (čl. 97). Právní subjektivitu však Nejvyšší kontrolní úřad nemá, neboť mu ji zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, nepřiznává, a naopak je v zákoně č. 218/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, vyjmenován mezi *organizačními složkami státu*. Jeho postavení je *ex constitutione* nezávislé.



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio Iuris et Iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

neocitne a často ani ocitnout nemůže²¹. Soutěžní vztah může existovat pouze *na relevantním trhu*. Tento trh je určen předmětem, časem a prostorem vymezenými tak, aby si jednotlivé tržní nabídky konkrétních osob mohly navzájem konkurovat. V soutěžním vztahu se mohou ocitnout pouze ty osoby, jejichž nabídky zboží nebo služeb jsou *vzájemně zaměnitelné*. V této souvislosti se zpravidla mluví o jejich *substituovatelnosti*. Zaměnitelnost v hospodářské soutěži nepřipadá v úvahu jen tehdy, nabízejí-li různé osoby totožné zboží nebo totožný výkon (kdy je existence soutěžního vztahu očividná), ale také v případech, kdy je nabízeno různé zboží nebo kdy jsou nabízeny různé služby, mezi jejichž producenty může vzniknout konflikt o zákazníka²².

Z tohoto hlediska se opět jeví jako nepřekonatelným imperativní příkaz našeho ústavního pořádku týkající se zákazu výkonu činností ze strany orgánů veřejné moci, které nejsou zákonem výslovně povoleny, s tím, že výkladem nelze výčet činností, jež stát vykonává, rozšiřovat. Možná bychom při hlubším pátrání nějaký případ vymysleli, ale každý takový případ by byl podle mého soudu toliko výjimkou z pravidla, a to pravidla, že stát se hospodářské soutěže neúčastní, neboť má veřejnoprávní monopol na výkon autority a v oblasti soukromoprávní si pak v závislosti na tom i onom politickém režimu může prostřednictvím zákonodárných orgánů zajistit monopol i v jakékoliv oblasti soutěžní. V právním státě je však taková možnost zapovězena a mluvit o ní představuje prezentovat výjimky, kterých by v právním státě mnoho být nemělo.

Dále je nezbytné zkoumat i poslední možnost spočívající v možném účastenství státu v hospodářské soutěži prostřednictvím *majetkové účasti* v osobě právnické. Ust. § 12 odst. 7 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že „*ministerstva mohou s předchozím souhlasem vlády ve prospěch státu nabývat za úplaty cenné papíry. Ostatní organizační složky nemohou ve prospěch státu nabývat za úplaty ani cenné papíry, ani majetkové účasti v jiných obchodních společnostech než akciových*“.

Z výše uvedeného zákonného vymezení tak vyplývá jako *conditio sine qua non*, že stát nebo jeho organizační složky v podobě výlučně ministerstev (nikoliv i jiné organizační složky státu), nemohou zakládat jakékoliv právním řádem aprobované typy právnických osob (širší množina), ani jakékoliv zákonem aprobované typy obchodních společností (užší množina), ale toliko jedinou právnickou osobu (obchodní společnost), a to *společnost akciovou*. *Majetková účast státu v akciové společnosti* může být buď stoprocentní, tj. stát může být *jediným společníkem* (akcionářem), na podnikání nebo jiné činnosti akciové společnosti (protože

²¹ Zásadně je vyloučen např. soutěžní poměr mezi hudebním tělesem a prodávacem párku v rohlíku a obdobných více či méně trefných příkladů by bylo lze uvádět více.

²² Srov. in Eliáš, K.-Bejček, J.-Hajn, P.-Ježek, J. a kol.: Kurs obchodního práva. Obecná část. Soutěžní právo. 4. vydání. Praha : C. H. Beck, 2004, marg. č. 474-476, kde se mj. uvádí, že „*Prostor vymezuje relevantní trh v tom smyslu, že konkurenční vztah může vzniknout jen mezi těmi osobami, k jejichž tržním nabídkám (vzhledem k teritoriu, na němž se jejich ekonomická aktivita projevuje) může potenciální zákazník přistupovat jako k nabídkám alternativním, jemu na výběr daným*“, a dále, že „*Existenci alternativních nabídek, a tím i existenci soutěžního poměru jednotlivých soutěžitelů podmiňuje také čas. Ani vliv tohoto faktoru však není možné přeceňovat. V soutěžním vztahu se mohou ocitnout i potenciální soutěžitelé (např. již existující a budoucí výrobce určitého zboží)*“.



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio Iuris et Iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

akciová společnost může být založena i za jiným účelem než je podnikání, srov. ust. § 56 odst. 1 *in fine* ObchZ). Na činnosti akciové společnosti se však stát může podle výše citovaného ustanovení zákona toliko účastnit, což lze chápat tak, že se může na akciové společnosti účastnit jakýmkoliv vkladem, reprezentujícím třeba jen zanedbatelnou účast na akciové společnosti, a to např. i *formou nabytí prioritních akcií*, s nimiž nejsou spojena hlasovací práva, neboť zákon hovoří pouze o účasti na společnosti, aniž by vyžadoval, aby s takovou majetkovou účastí byla spojena hlasovací práva.

V případě shora uvedeném nepochybujeme o tom, že akciová společnost založená státem podle shora uvedeného ustanovení zákona po předchozím souhlasu vlády bude způsobilým účastníkem hospodářské soutěže ve smyslu ust. § 41 ObchZ a § 44 odst. 1 ObchZ, s ohledem na zkoumání otázky účasti státu v hospodářské soutěži budeme však i zde konstatovat, že stát samotný za účastníka hospodářské soutěže nebude možno v takovém případě považovat, neboť jejím účastníkem bude sama akciová společnost. Stát nebude lze v takovém případě možno považovat ani za podnikatele, neboť majetková účast na obchodní (a to ani akciové) společnosti *podnikáním* ve smyslu obchodního zákoníku *není*.

Posledním z provedených důkazů, z nichž čerpá váhu své případné autority závěr, že stát nelze považovat za účastníka hospodářské soutěže ve smyslu norem nekalosoutěžního práva podle obchodního zákoníku a soutěžitele ve smyslu generální klauzule nekalé soutěže, je interpretace ust. § 41 ObchZ, kde se stanoví, že „*fyzické i právnické osoby, které se účastní hospodářské soutěže, i když nejsou podnikatelé (dále jen „soutěžitelé“), mají právo svobodně rozvíjet svou soutěžní činnost v zájmu dosažení hospodářského prospěchu a sdružovat se k výkonu této činnosti; jsou však povinny přitom dbát právně závazných pravidel hospodářské soutěže a nesmějí účast v soutěži zneužívat*“.

Aby bylo lze stát považovat za způsobilého účastníka hospodářské soutěže ve smyslu právě citovaného ustanovení, musel by být stát oprávněn (i) *svobodně rozvíjet svou soutěžní činnost*, ani tak činit (ii) *v zájmu dosažení hospodářského prospěchu* a ani (iii) *se sdružovat k výkonu této činnosti*.

K prvnímu lze konstatovat, že soutěžiteli je vlastní, aby svoji soutěžní činnost rozvíjel, a to *svobodně*, tj. v rozsahu teoreticky *neomezeném* a prakticky omezeném pouze oprávněním *svobodně rozvíjet soutěž* při respektu k právům a oprávněným zájmům jiných soutěžitelů a veřejnoprávním imperativem „*neporušovat zákony*“. Stát však není *ex constitutione* ani *ex lege* oprávněn rozvíjet svoji soutěžní činnost na trhu hospodářské soutěže (nyní dejme stranou otázku, zda se stát hospodářské soutěže vůbec oprávněn účastnit, která je s ohledem na výše zodpovězena spíše negativně) není oprávněn konkurovat soukromoprávním subjektům, a už vůbec není ve své soutěžní činnosti (kdybychom připustili, že ji vykonává) postupovat ve svém rozvoji *svobodně*, neboť je omezen sám svým vlastním zákonodárstvím a v souladu s ústavním pořádkem jsoucí normotvorbou, kterou v právním státě omezuje sám sebe a *eo ipso* dále i teorií, ústavní praxí a principem *primátu práva nad státem*.

Mezi princip právního státu patří i *princip právní jistoty*, který mj. v sobě zahrnuje předvídatelnost práva a jeho normativní seznatelnost, tj. právní normy mají být zákonodárcem přijímány pokud možno tak, aby nejasným a neurčitým zněním nevznikaly pochybnosti, co chtěl zákonodárce v právní větě vyjádřit. Princip právní jistoty rovněž znamená, že stát



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio Iuris et Iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

poskytne občanovi nebo člověku vůbec aktivní ochranu jeho práv a je vykládána i jako garance věrohodnosti státu při plnění jeho závazků²³.

V souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu platí (srov. např. Nález Ústavního soudu České republiky č. 145/2003 Sb. ÚS, svazek 31), že „*Tam, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze při řešení případu pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje*“. Není proto možné, aby bylo lze subsumovat „soutěžní činnost státu“ pod dosah skutkové podstaty normované v ust. § 41 ObchZ, neboť stát ani žádná jeho organizační složka není *ex lege* oprávněna k výkonu soutěžní činnosti a k jejímu ničím neomezenému svobodnému rozvoji. I kdybychom tedy připustili, že právní výklad účastenství státu v hospodářské soutěži může být *dvojí*, nebylo by lze učinit závěr, že stát se hospodářské soutěže účastní, neboť právní normy je v právním státě možno vykládat v pochybnostech pouze (i) *ve prospěch osoby práva soukromého (in dubio pro libertate)*, týká-li se výklad této osoby, a (ii) *v neprospěch státu*, týká-li se dvojí výklad otázky jeho případného oprávnění.

VIII. Závěr

Ve spojení s dalšími dvěma prvky skutkové podstaty § 41 ObchZ, tj. prvkem (ii) *dosažení hospodářského prospěchu* a (iii) prvkem *spočívajícím v právu sdružovat se k výkonu této činnosti*, je již zcela zřejmé, že stát pod dosah těchto normativních podmínek *subsumovat nelze*, a to vůbec ne, pokud na něj pohlížíme jako *veřejnoprávní entitu sui generis* (kterou podle Ústavy ve vnitrostátních vztazích je), a ani tehdy, pohlížíme-li na stát jako právní osobu ve smyslu ust. § 21 ObčZ toliko *fingovanou*. Stát nevykonává svoje funkce za účelem dosažení svého vlastního *hospodářského prospěchu* tak, jak to má na mysli citované ustanovení zákona a jak svoje činnosti vykonávají soutěžitelé, a už vůbec není oprávněn se *sdružovat k výkonu soutěžní činnosti*, a realizovat tak ústavně garantované *sdružovací právo* ve smyslu ust. čl. 20 LZPS.

S ohledem na výše uvedené tak lze konstatovat, že protože Česká republika ani její organizační složky, orgány a organizační jednotky nemají žádným zákonem explicitně povoleno účastnit se hospodářské soutěže, musí jim *a contrario* být účast v hospodářské soutěži odepřena. Uvedený závěr má oporu v ústavněprávním vymezení České republiky jako právního státu vyznávajícím *primát práva nad státem* oporu nachází též v *argumentu a ratione legis*, neboť úmyslem nekalosoutěžního práva je poskytnout subjektům účastnícím se hospodářské soutěže jistotu v obchodněprávních vztazích a právo soutěžit čestně a posílit tak svoje postavení na trhu poskytovatelů těch či oněch služeb, a dále zabezpečit preventivní ochranu proti jednání v nekalé soutěži (srov. ust. § 44-51 ObchZ). *Smyslem a účelem zákona* však nebylo a není poskytovat ochranu státu, který má vůči účastníkům hospodářské soutěže vrchnostenskou pravomoc, na trhu sám jako soutěžitel nepůsobí a svoji legislativní pravomocí sám stanoví podmínky jeho fungování a sám nemá k účasti v hospodářské soutěži, jak bylo již řečeno shora, žádné ústavněprávní ani zákonné zmocnění.

²³ srov. Nález č. 193/2001 Sb. ÚS svazek č. 24. Zde se stanoví, že „*Ústavní princip právního státu předpokládá, že se stát chová vůči občanům v souladu s povinnostmi, které sám sobě stanovil, přičemž občan na základě principu právní jistoty má právo se spolehnout na věrohodnost státu při plnění jeho závazků*.“.



ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY

Institutio Iuris et Iurisprudentiae

Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1

Zapsaný jako vědecká instituce v rejstříku obecně prospěšných společností vedeném
Městským soudem v Praze v oddíle O 358, IČ: 27200248

Ve vztahu k ústavněprávnímu vymezení funkcí státu, které bylo nastíněno shora v textu této eseje, lze konstatovat, že stát nemůže být způsobilým účastníkem hospodářské soutěže (soutěžitelem), neboť jeho ústavní vymezení brání tomu, aby byla ze strany státu naplněna díkce ust. § 41 ObchZ. Stát totiž není ani oprávněn (i) *svobodně rozvíjet svou soutěžní činnost*, ani tak činit (ii) *v zájmu dosažení hospodářského prospěchu* a ani (iii) *se sdružovat k výkonu této činnosti*. Z výše uvedeného dále vyplývá, že stát není účastníkem hospodářské soutěže a soutěžitelem ve smyslu ust. § 41 ObchZ a generální klauzule nekalé soutěže podle § 44 odst. 1 ObchZ.

V Praze dne 15. března 2007

JUDr. Luděk Lisse, Ph.D.

Autor je ředitelem Ústavu práva a právní vědy, o.p.s. a advokátem v Praze

© Ústav práva a právní vědy 2007