

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K uplatnění nároku na náhradu škody způsobené orgánem veřejné správy narušením hospodářské soutěže

Soutěžně-právní regulace dopadá i na orgány veřejné správy. Vžitá představa, že adresáty norem soutěžního práva jsou jen subjekty (entity) soukromého práva, již delší dobu není validní. Orgány veřejné správy tak potencionálně mohou být i subjekty deliktů odpovědnosti včetně odpovědnosti škodní. Cílem tohoto článku pak není pojednat o případech, kdy orgán veřejné správy vystupuje v postavení soutěžitele (při výkonu hospodářské činnosti spočívající v nabídce plnění na trhu) a kdy v rámci tohoto svého postavení způsobí omezením hospodářské soutěže jinému škodu.

Tedy, kdy způsobí škodu jako strana nedovolené dohody soutěžitelů, jako subjekt zneužívající tržní dominance, nebo jako, a to spíše raritně, spojující se soutěžitel. Či jako nekalý soutěžitel, uvažujeme-li o aplikaci soukromoprávní větve soutěžního práva (práva nekalé soutěže).^[1] Na některé z těchto případů protisoutěžního jednání a náhradu škody jím způsobeného dopadá speciální zákon č. [262/2017 Sb.](#), o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže (viz § 1)^[2], na další pak zákon č. [89/2012 Sb.](#), občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

V tomto článku jde o úvahu na tím, jakým způsobem se lze na orgánu veřejné správy domáhat náhrady škody v případech, kdy tento vystupuje jako tzv. nesoutěžitel, tj. při výkonu veřejné (vrchnostenské) moci, a kdy je tímto výkonem třetí osobě způsobena narušením hospodářské soutěže škoda.

Úvodem

Věcně jde konkrétně o případy, na které normativně dopadá § 19a zákona č. [143/2001 Sb.](#), o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOHS“). Zde se v odstavci 1 stanoví, že „*Orgán veřejné správy nesmí při výkonu veřejné moci bez ospravedlnitelných důvodů narušit hospodářskou soutěž zejména tím, že a) zvýhodní určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů, b) vyloučí určitého soutěžitele nebo skupinu soutěžitelů z hospodářské soutěže, nebo c) vyloučí soutěž na relevantním trhu.*“ Toto ustanovení je pak následně v odstavci 2 až 4 doplněno o úpravu navazujících procedurálních otázek.

Je zapotřebí zmínit, že aplikace výše uvedeného § 19a ZOHS není v praxi příliš častá. Důvody toho jsou ve své podstatě dvojí. Na straně účastníků hospodářské soutěže je absence dovolání se předmětného ustanovení zákona často zapříčiněna neznalostí této právní úpravy, respektive již shora zmíněnou představou, že ZOHS dopadá jen na soutěžitele, čemuž postavení orgánu veřejné správy (zvláště pak, pokud ve věci vykonává veřejnou moc) v jejích představách moc nekonvenuje. Na straně státních orgánů (včetně soudů, které případně přezkoumávají činnost orgánů veřejné správy v systému správního soudnictví), je pak důvodem výše uvedeného fakt, že soutěžně-právní problematiku moc neznají, nedisponují příslušnými znalostmi v této oblasti, a nemají tedy apriorně větší tendenci k výše uvedené aplikaci § 19a ZOHS. K tomu navíc napomáhá i samotné znění § 19a odst. 2 ZOHS, který obsahuje výčet činností orgánů veřejné správy, na které nedopadá dozorová

pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), přičemž do této činnosti spadá mimo jiné i činnost prováděná ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu. Tedy činnost, která v podstatě představuje hlavní oblast, v rámci, které může ze strany orgánů veřejné správy potencionálně docházet k narušení hospodářské soutěže.^[3] Jak přitom bude uvedeno dále, tato dozorová (kompetenční) výluka právně ještě neznamená vyloučení případné protiprávnosti v činnosti orgánu veřejné správy (jak by se případně mohlo na první pohled jevit), v praxi však minimálně znamená absenci rozhodovací praxe ÚOHS pro tyto případy, a tedy i absenci bližších právně vodících úvah ÚOHS, o které by se dalo ve sporech o náhradu škody způsobené porušením § 19a ZOHS případně opřít. Nic z právě uvedeného však nebrání tomu, aby o uplatnění nároku na náhradu škody způsobené deliktem upraveným v § 19a odst. 1 ZOHS bylo v obecné rovině uvažováno.

Pokud jde o samotný věcný popis tohoto soutěžně-právního deliktu a jeho výklad, zde si dovolím odkázat na odbornou literaturu, která se mu blíže věnuje, zejména pak na odbornou komentářovou literaturu.^[4] A dále pak i na rozhodovací praxi, zejména ÚOHS^[5] a Krajského soudu v Brně.^[6]

Otázkou, kterou zbývá odpovědět, a jejíž zodpovězení je i předmětem tohoto článku, je, na základě, jakého právního předpisu se lze uspokojení zmíněného nároku na náhradu škody dovolat.

Právní úprava náhrady škody v oblasti ústavního práva

Obecná zákonná (ústavní) licence pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené orgánem veřejné správy je obsažena v čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), kde se stanoví, že každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, a že podmínky a podrobnosti upravuje zákon. Jak pak plyne z nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1612/09 ze dne 23.2.2010, *„nebýt čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny, provedeného zákonem č. 82/1998 Sb., neexistoval by ve vnitrostátním právním řádu podklad, který by umožňoval poškozenému domáhat se práva na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Již z citovaných článků Listiny základních práv a svobod plyne nezbytnost zvláštní veřejnoprávní regulace; důvodem je - na rozdíl od jiných subjektů práva - zvláštní funkce veřejné správy, specifické vztahy a situace, v nichž působí. Automatická aplikabilita právní úpravy odpovědnosti za škodu vyjádřené v občanském zákoníku jakožto základním kodexu upravujícím soukromoprávní vztahy je tak vyloučena.“*

Bez ústavního zakotvení práva na náhradu škody v dané oblasti (v rovině jednoduchého práva následně provedeného zákonem č. 82/1998 Sb.) by tedy domáhání se náhrady škody právně možné nebylo. To samozřejmě platí i pro škodu způsobenou orgánem veřejné moci narušením hospodářské soutěže. Z čl. 36 odst. 3 LZPS současně plyne, že škodním právním titulem pro domáhání se náhrady škody způsobené orgánem veřejné správy narušením hospodářské soutěže je (pouze a jen) nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. Jiný právní titul LZPS (a následně tedy logicky ani zákon č. 82/1998 Sb.) nezmiňuje (k tomu viz ještě dále).

Právní (ne)úprava náhrady škody v oblasti jednoduchého práva

a) právní úprava v ZOHS

Pokud jde o samotný ZOHS, tento otázku náhrady škody způsobené uvedeným narušením hospodářské soutěže a otázku jejího uplatňování v § 19a neřeší, a neděje se tomu tak ani v jeho dalších částech. Pouze se pro případ porušení uvedeného zákazu (uvedeného v odstavci 1) předvídá, že se jedná o správní delikt (přestupkového charakteru), za který může být ÚOHS uložena speciální sankce – konkrétně pak pokuta (viz § 22aa ZOHS). V tomto případě jde však o trest ukládaný

delikventovi (dotčenému orgánu veřejné správy), který se současně nijak neprojevuje v majetkové sféře poškozeného, když uložena pokuta je příjmem státního rozpočtu. Tato pokuta a její odvod proto nijak neodklízí újmu způsobenou poškozenému subjektu. Nijak nereparuje negativní důsledky, které se u něj v důsledku soutěžně závadného výkonu veřejné moci ze strany orgánu veřejné správy projeví.

Povinnost k náhradě škody tedy ZOHS neřeší. Ustanovení § 19a pouze definuje rušitele (orgán veřejné správy^[7]), podstatu soutěžněprávního deliktu (protiprávního jednání), a jeho zákaz (viz „*Orgán veřejné správy nesmí...*“). Uvedené ustanovení ZOHS ani jiné jeho ustanovení tedy neobsahuje náhradovou normu (právní nástroj), na základě, které by poškozený subjekt mohl nárok na náhradu škody vůči orgánu veřejné správy (respektive státu, který reprezentuje) uplatnit.

Nikoli jen pro úplnost se sluší dodat (jak již bylo naznačeno výše), že na újmu posouzení určité činnosti orgánu veřejné moci ve smyslu § 19a odst. 1 ZOHS jakožto protiprávního jednání není, pokud tato činnost spadá do kategorie činností, na které pamatuje odst. 2 tohoto ustanovení zákona, tj. ve vztahu ke které ÚOHS nevykonává dozor. Jedná se o činnost, která je prováděna ve formě rozhodnutí nebo jiných úkonů podle správního řádu nebo daňového řádu, nebo která je poskytováním veřejné podpory, včetně podpory malého rozsahu. Uvedená dozorová (kompetenční) výluka totiž jen znamená, že ÚOHS ve vztahu k této činnosti není oprávněn zahájit řízení, v němž by případně dospěl k závěru o právně nepřipustném narušení hospodářské soutěže. Tedy, uvedená výluka nezakládá vyloučení případné protiprávnosti posuzované činnosti orgánu veřejné správy. Pouze legislativně sistuje rozhodovací pravomoc ÚOHS (resp. pravomoc zahájit v konkrétní věci správní řízení), což ovšem nebrání tomu, aby určitá činnost orgánu veřejné moci (včetně té, jež je zmíněna v §19a odst. ZOHS) byla jiným orgánem v jiném řízení (než před ÚOHS) posouzena jako protiprávní, tj. hospodářskou soutěž právně nepřipustně narušující.

b) další možná právní úprava

Je tedy otázkou, zda se poškozený subjekt může vůči orgánu veřejné správy, respektive státu, domáhat náhrady škody způsobené mu výkonem veřejné moci ze strany tohoto orgánu (a s tím spojeným narušením hospodářské soutěže) na základě jiného (dalšího) právního předpisu.

Právní režim zákona č. [82/1998 Sb.](#)

Předně se k použití nabízí již shora zmíněný zákon č. [82/1998 Sb.](#), o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů. Ten v návaznosti na již zmíněný čl. 36 odst. 3 a odst. 4 LZPS blíže upravuje odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu státní moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Této škodní odpovědnosti, jež je objektivního charakteru, se pak lze dovolat za podmínek v něm stanovených. Respektive, lépe řečeno, pouze za podmínek v něm stanovených. Podle již ustálené judikatury Nejvyššího soudu je pro založení odpovědnosti státu za újmu způsobenou výkonem státní moci (§ 1 odst. 1) zapotřebí kumulativní splnění tří podmínek, a to 1) existence nezákonného rozhodnutí (§ 5 písm. a) a § 8 odst. 1 a 2), případně nesprávného úředního postupu (§ 5 písm. b) a § 13 odst. 1), 2) vznik újmy, a to majetkové (škody) nebo nemajetkové a 3) existence příčinné souvislosti mezi nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem na straně jedné a újmou na straně druhé. Z 8 odst. 1 a 2 zákona pak plyne, že, pokud jde o naplnění první uvedené podmínky, nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím lze, není-li dále stanoveno jinak, uplatnit pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem, s tím, že podle odstavce 2 platí, že byla-li škoda způsobena nezákonným rozhodnutím vykonatelným bez ohledu na právní moc, lze nárok uplatnit i tehdy, pokud rozhodnutí bylo zrušeno nebo změněno na základě řádného opravného prostředku. Samotná nezákonnost pak může spočívat ve vadě rozhodnutí jak z hlediska právního posouzení v

něm obsaženého, tak i z hlediska procesní vady daného rozhodnutí, či řízení, které jeho vydání předcházelo. V případě nesprávného úředního postupu jde pak o porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu a jeho činnosti, a to při takových úkonech, které jsou prováděny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí (rozsudek Nejvyššího soudu č.j. 31 Cdo 1954/2019-249 ze dne 11.9.2019, usnesení č.j. 30 Cdo 2032/2013 ze dne 29.1.2014).

Toliko obecně k věci, ovšem s další důležitou poznámkou, že výše uvedený zákon má povahu speciálního právního předpisu (upravujícího předmětný druh občanskoprávní odpovědnosti), který má aplikační přednost před občanským zákoníkem (jakožto obecným právním předpisem), podle nějž se (v případě právních vztahů upravených zákonem č. [82/1998](#) Sb.) subsidiárně postupuje jen tehdy, neobsahuje-li zvláštní zákon č. [82/1998](#) Sb. vlastní právní úpravu - v některých otázkách (usnesení Nejvyššího soudu č.j. 30 Cdo 2032/2013 ze dne 29.1.2014). To tedy znamená, že samotné podmínky vzniku škodní odpovědnosti způsobenou při výkonu státní (veřejné) moci je nutné hledat v uvedeném zvláštním zákoně a nikoli v občanském zákoníku včetně například jeho § 2910, který upravuje povinnost k náhradě škody způsobené porušením zákona. Jeho aplikace na danou věc (na nároky z odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem) je tedy vyloučena (viz též dále).

Aplikace právě uvedených právních závěrů na sledovanou problematiku znamená, že pokud orgán veřejné správy kupříkladu vydá pravomocné rozhodnutí, kterým zvýhodní určitého soutěžitele (a to bez ospravedlnitelných důvodů), a toto rozhodnutí bude následně správním soudem v řízení o žalobě podané proti uvedenému rozhodnutí zrušeno, lze se na podkladě zákona č. [82/1998](#) Sb. domáhat vůči státu náhrady škody.

Může jít například o situaci, kdy stavební úřad vydá územní rozhodnutí o umístění stavby dopravní povahy, jež zamezí účastníku stavebního řízení, obchodní společnosti, v přístupu a příjezdu k její stávající stavbě (provozovně), kterou podnikatelsky řádně využívá, a kdy tímto současně bez ospravedlnitelného důvodu zvýhodní jejího konkurenta, který v daném místě též působí, který však není vydaným územním rozhodnutím nijak negativně v jeho podnikání dotčen, a jemuž je toto rozhodnutí ku prospěchu a zajistí mu v daném území exkluzivitu a soutěžně monopolní postavení. Předmětné rozhodnutí tedy prvně zmíněného účastníka řízení zcela vyloučí z možnosti vykonávat podnikatelskou činnost, a tím i hospodářskou činnost v daném území, a kdy se tím vyloučí (při absenci dalších soutěžitelů na daném územně a věcně vymezeném relevantním trhu) i možnost konkurenčního boje, s čímž je spojena mimo jiné i potencionální možnost zvyšování cen. Toto omezení, respektive vyloučení možnosti některých dodavatelů (zde prvně zmíněného účastníka řízení) dodávat zboží nebo služby, má potencionál tuto hospodářskou soutěž negativně narušit (vyloučit). Pokud pak bude následně uvedené územní rozhodnutí soudem v rámci správního soudnictví jako nezákonné zrušeno či změněno (k žalobě dotčené obchodní společnosti namítající posledně uvedené skutečnosti o narušení hospodářské soutěže objektivně nedůvodným zvýhodněním jejího konkurenta), bude si moci dotčená obchodní společnost v režimu zákona č. [82/1998](#) Sb. a za podmínek v něm stanovených s úspěchem nárokovat náhradu škody, která jí byla uvedeným nezákonným rozhodnutím způsobena, zejména pak zejména ve formě ušlého zisku.

Nebo může jít například o situaci, kdy správní orgán rozhodující o udělení licence (povolení) na dodávku určitého výrobku na trh v České republice nevydá k žádosti žadatele o tuto licenci rozhodnutí o této žádosti v zákonem předvídané lhůtě, a dopustí se tím nesprávného úředního postupu. Díky této skutečnosti pak získá konkurent žadatele o licenci významný konkurenční náskok, který již žadatel svojí následnou činností (po případném udělení licence) nebude schopen dohnat, což zapříčiní, že jeho podnikání na území České republiky bude fakticky zlikvidováno či významně omezeno. Uvedený žadatel se tak bude moci na státu domáhat náhrady zisku takto mu ušlého (škody), popř. věcné škody spočívající například v doposud vynaložených vstupních nákladech na

rozvoj (licencovaného) podnikání v České republice, které se mu díky shora popsanému nesprávnému úřednímu postupu (zde nečinnosti správního orgánu) nepodařilo realizovat, a které tak byly vynaloženy marně. A to vše na podkladě základního argumentu, že uvedenou nečinností správního orgánu (jež se na jeho straně udála bez objektivně ospravedlnitelného důvodu) došlo k narušení hospodářské soutěže v rozporu se zákazem předvídaným § 19a odst. 1 ZOHS, když tím došlo ke zvýhodnění konkurenta žadatele o licenci či dokonce k vyloučení tohoto žadatele z hospodářské soutěže.[\[8\]](#)

Právní režim občanského zákoníku (při nesplnění podmínek podle zákona č. [82/1998](#) Sb.)

Pokud nebudou podmínky pro úspěšné domáhání se náhrady škody způsobené orgánem veřejné správy narušením hospodářské soutěže, tak, jak je stanoví zákon č. [82/1998](#) Sb., splněny, mám za to, že na věc nebude možné aplikovat obecnou normu, zde konkrétně mám na mysli občanský zákoník.

Jednak nelze nesplnění podmínek stanovených speciálním právním předpisem (zde zákonem č. [82/1998](#) Sb.) obcházet (dohánět) aplikací obecné právní úpravy (zde občanským zákoníkem – viz k tomu též již výše zmíněné usnesení Nejvyššího soudu č.j. 30 Cdo 2032/2013 ze dne 29.1.2014), a dále pak, i kdyby právě uvedené neplatilo (a bylo tak možné uvažovat o aplikaci občanského zákoníku), jak plyne z § 2972 občanského zákoníku, obecná právní úprava náhrady škody způsobené omezením soutěže výslovně počítá s tím, že rušitelem může být pouze ten, kdo se účastní hospodářské soutěže, tedy soutěžitel. Tím pak, jak již bylo uvedeno shora, orgán veřejné správy při výkonu veřejné (vrchnostenské) moci není, respektive není za něj považován (viz např. definice soutěžitele v § 2 odst. 1 ZOHS). Z toho tedy pak plyne, že náhrady škody způsobené orgánem veřejné správy při výkonu veřejné moci se nelze na podkladě občanského zákoníku domáhat. A to případně ani s odkazem na § 2990 občanského zákoníku („Osoba, jejíž právo bylo ohroženo nebo porušeno nedovoleným omezením soutěže, má práva stanovená v § 2988.“ – tedy i právo na náhradu škody, pozn. autora), který systematikou spadá pod právní úpravu Zneužití a omezení soutěže, tedy pod právní úpravu, která v obecném ustanovení § 2972 vztahuje svoji osobní působnost jen na delikt ní jednání soutěžitelů, jak bylo řečeno výše.

Po mém soudu nepomůže nakonec ani odkaz na § 2910 věta druhá občanského zákoníku dopadající na případy zaviněného porušení tzv. ochranné normy (na zaviněné porušení zákonné povinnosti, kterou zákon stanovuje k ochraně určitého práva poškozené osoby.[\[9\]](#)). Důvodem je skutečnost, že občanský zákoník (obsahující ustanovení soukromého práva) se subjektivně nevztahuje na právní vztah, jehož některá ze stran vystupuje v postavení orgánu, respektive nositele veřejné moci (srov. § 1 odst. 1 věta první, § 18 a 21 občanského zákoníku).[\[10\]](#) Škůdcem ve smyslu § 2910 občanského zákoníku tak nemůže být orgán veřejné správy působící jinému škodu při výkonu veřejné moci, když tímto delikt ní jednáním mu nemůže vzniknout soukromá povinnost majetkové povahy, zde konkrétně povinnost k náhradě škody (srov. § 9 odst. 2 občanského zákoníku). Ostatně, i nálezová judikatura Ústavního soudu se k možnosti aplikace obecné (soukromoprávní) úpravy práva na náhradu škody obsažené v občanském zákoníku na případy škody způsobené výkonem veřejné moci vyjadřuje negativně.[\[11\]](#)

Právní režim při škodě způsobené orgánem veřejné správy jinak, než upravuje zákon č. [82/1998](#) Sb.

Zajímavá otázka vzniká, jaký právní předpis aplikovat, pokud je škoda při výkonu veřejné moci způsobena jinak, než nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tedy, jinou formou výkonu veřejné moci, než jakou výslovně upravuje zákon č. [82/1998](#) Sb.

Může jít například o škodu způsobenou třetí osobě narušením hospodářské soutěže v důsledku vydání obecně závazné vyhlášky obce. Přitom, v praxi nemusí jít o případy nijak výjimečné (naopak), což dokládá i rozhodovací praxe ÚOHS, která již několikrát řešila případy porušení zákazu

stanoveného v § 19a odst. 1 ZOHS ze strany obce právě vydáním obecně závazné vyhlášky (viz například případy týkající se obce Děčín, Bílina a Varnsdorf). Obecně závaznou vyhlášku jakožto podzákonný právní předpis, který je výsledkem obecní normotvorby, za rozhodnutí bez dalšího označit nelze. Nelze ji ani subsumovat pod pojem nesprávný úřední postup. Tedy, nelze ji označit za právní titul, na který se zákon 82/1998 Sb. výlučně vztahuje. Soudní rozhodovací praxe (viz rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 542/2011 ze dne 13.4.2011) se však již v režimu zákona č. [82/1998](#) Sb. zabývala případem obecně závazné vyhlášky, kterou byla zkrácena (omezena) provozní doba na jedné adrese, jež fakticky korespondovala s jednou konkrétní (hostinskou) provozovnou. Její vydání mělo tomuto provozovateli způsobit škodu ve formě ušlého zisku. K výzvě krajského úřadu (ke zjednání nápravy), který jí shledal za nezákonnou, došlo na straně obce k jejímu nahrazení jinou vyhláškou. Uvedený provozovatel se pak domáhal náhrady škody (způsobené mu vydáním později zrušené vyhlášky) v režimu zákon č. [82/1998](#) Sb. Zastání našel až u Nejvyššího soudu, u kterého obsah dotčené vyhlášky převážil nad formou, a který dovodil, že se v případě dané vyhlášky jedná o rozhodnutí, což je právní akt, na který se zákon 82/1998 Sb. vztahuje. Pro Nejvyšší soud bylo v tomto směru klíčové, že vyhláška zavazovala pouze žalobce ve vztahu k provozování jeho podniku, a tedy ve své podstatě rozhodovala o konkrétních právech a povinnostech konkrétního subjektu. Pokud jde o zákonnou podmínku zrušení (či změny) rozhodnutí příslušným orgánem pro jeho nezákonnost, Nejvyššímu soudu postačovalo, že dotčená vyhláška byla označena za nezákonnou ve výzvě krajského úřadu ke zjednání nápravy, a příslušnou obcí zrušena a následně nahrazena vyhláškou novou. Nevyžadoval tedy její zrušení Ústavním soudem, který má podle českého práva jako jediný pravomoc o nezákonnosti vyhlášky rozhodnout a zrušit ji (viz § 123 zákona č. [128/2000](#) Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů).

Byť lze některé názory Nejvyššího soudu v posledně řešené věci považovat za sporné (zejména ve vztahu ke splnění podmínky zrušení či změny rozhodnutí příslušným orgánem), z výše uvedeného plyne, že obce mohou být potencionálně subjektem odpovědným za škodu způsobenou i obecně závaznou vyhláškou, která narušuje hospodářskou soutěž ve smyslu § 19a ZOHS, a to podle zákona č. [82/1998](#) Sb. To za situace, kdy tato vyhláška bude svým obsahem zavazovat jeden konkrétní subjekt, kterému bude ukládat konkrétní povinnosti (bude rozhodovat o konkrétních právech a povinnostech konkrétních subjektů), bude ji tak možné podřadit pod (nezákonné) rozhodnutí (individuální právní akt) ve smyslu zákona č. [82/1998](#) Sb., a kdy bude zrušena (či změněna) postupem blíže popsáním ve shora označeném rozhodnutí Nejvyššího soudu.

Právě zmíněné lze obdobně aplikovat i na další akty výkonu veřejné moci, jako například opatření obecné povahy (správní akty smíšené povahy s konkrétně určeným předmětem regulace a obecně vymezeným okruhem adresátů, jimiž jsou kupříkladu územní plány obcí), které v praxi taktéž mohou potencionálně narušit hospodářskou soutěž, a které soudní judikatura (viz například rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3292/2015 ze dne 8.8.2017) považuje za rozhodnutí ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.

Vzhledem k tomu, že jak již uvedeno v úvodu tohoto článku, škodním právním titulem pro domáhání se náhrady škody způsobené orgánem veřejné správy narušením hospodářské soutěže je ve smyslu čl. čl. 36 odst. 3 LZPS pouze nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup, nelze se v případě posledně zmíněné škody domáhat její náhrady s odkazem na jiný právní titul. Tomuto závěru však nebrání, pokud je akt výkonu veřejné moci, který je způsobilý hospodářskou soutěž narušit, formálně označen jinak než jako rozhodnutí nebo jde o výsledek nesprávného úředního postupu, pokud jej lze svým obsahem pod jeden ze dvou uvedených škodních právních titulů, se kterými zákon č. [82/1998](#) Sb. pracuje, věcně podřadit. V případě, že je škoda při výkonu veřejné moci způsobena jinak, než nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, nelze na věc aplikovat jiný právní předpis, než zákon č. [82/1998](#) Sb., který je jediným zákonným podkladem pro uplatnění nároku na náhrady škody způsobené orgánem veřejné moci narušením hospodářské

soutěže.

Závěr

Výše uvedené lze tedy ve stručnosti závěrem shrnout tak, že české právo umožňuje (a to jak v rovině ústavního, tak i jednoduchého práva) domáhat se náhrady škody způsobené jinému ze strany orgánu veřejné správy při výkonu veřejné moci narušením hospodářské soutěže. Zatímco definice rušitele (škůdce) a podstaty uvedeného deliktu včetně jeho zákazu je obsažena v ZOHS, podmínky, za kterých se lze náhrady zmíněné škody domoci, obsahuje jiný právní předpis, konkrétně pak zákon č. [82/1998](#) Sb. Nesplnění v něm obsažených podmínek, za kterých se lze škodní odpovědnosti vůči orgánu veřejné správy (resp. státu) dovolat, pak nelze nahradit použitím občanského zákoníku, když tento ve věcech zneužití a omezení soutěže za škůdce označuje „pouze“ soutěžitele, kterým však orgán veřejné správy při výkonu veřejné (vrchnostenské) moci není. Tato skutečnost pak i vylučuje použití ustanovení občanského zákoníku o povinnosti nahradit škodu porušením zákona (§ 2910 občanského zákoníku), když orgán veřejné správy při výkonu veřejné moci nelze ve smyslu tohoto ustanovení zákona považovat za možného škůdce. Použití občanského zákoníku na případy domáhání se náhrady způsobené orgánem veřejné moci třetímu subjektu narušením hospodářské soutěže je dále vyloučeno i § 1 odst. 1 věta první, § 18 a 21 občanského zákoníku. Pokud jde o škodní právní titul pro domáhání se náhrady uvedeného typu škody, tím může být jen nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup. Pro jiný právní titul nenacházíme v českém právu ústavní licenci.



JUDr. Pavel Utěšený
advokát



RYTIKOV & UTĚŠENÝ LEGAL
ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

[Advokátní kancelář Rytikov & Utěšený Legal s.r.o.](#)

Náměstí Míru 341/15
120 00 Praha 2 - Vinohrady

Tel.: +420 212 246 782
e-mail: info@akrul.cz

[1] K tomu viz například Černáková, N., Hajn, P., Chadimová, I. Neobvyklé pohledy na právo proti nekalé soutěži. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2017, s. 13-14.

[2] K tomu viz například Kramářik, R., Petr, M., Svoboda, K., Sztefek, M., Valdhans, J. Zákon o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018.

[3] Díky takto zákonem stanovené dozorové výluce se dosavadní rozhodovací praxe ÚOHS soustředí zejména na soutěžní přezkum obecně závazných vyhlášek obcí obsahujících regulaci provozování hazardních her.

[4] Kindl, J., Munková, J. Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. 3. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 389-299, Raus, D., Oršulová, A. Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 400-406 a zde citovaná další literatura, Bejček, J. Quod licet rei publicae, non licet bovi. In Dna práva 2012. 2012, nebo výkladový dokument ÚOHS k § 19a ZOHS vydaný jako Informační list č. 4/2014.

[5] Z poslední doby viz například rozhodnutí č.j. ÚOHS-S0014/2017/VS-17841/2018/830/JVj ze dne 15.6.2018.

[6] Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62 Af 64/2018-52 ze dne 6.2.2020 (komentář tohoto rozsudku, vůbec prvního ve věci aplikaci § 19a ZOHS ze strany správního soudu, od Staňková, K. Pyrrhovo vítězství Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže - publikováno >>> [zde](#), aktuálně potvrzený (k podané kasační stížnosti Statutárního města Děčín) jako věcně správný i rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 7As 60/2022-34 ze dne 5.4.2022.

[7] K definici orgánů veřejné správy viz § 1 odst. 1 písm. d) ZOHS (jde o „orgány státní správy při výkonu státní správy, orgány územní samosprávy při výkonu samosprávy a při přeneseném výkonu státní správy a orgány zájmové samosprávy při přeneseném výkonu státní správy.“)

[8] Podotýkám, že právě nastíněné příklady jsou pro účely tohoto článku jen modelové. Vždy bude samozřejmě záležet na jednotlivých okolnostech každého případu a na jejich pečlivém právním posouzení, zejména pak ve vazbě na splnění všech zákonných předpokladů odpovědnosti státu za škodu včetně posouzení příčinné souvislosti mezi namítaným protiprávním jednáním orgánu veřejné správy a třetí osobě vzniklou škodou.

[9] K aplikaci § 2910 věta druhá občanského zákoníku v soutěžních věcech blíže viz Kramařík, R., Petr, M., Svoboda, K., Sztefek, M., Valdhans, J. Zákon o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 38-39, a v obecné rovině Vítová, B., Dohnal, J., Kotula, J. Náhrada majetkové a nemajetkové újmy v novém občanském zákoníku. Komentář k § 2894 až § 2971. Olomouc. ANAG, 2015, s. 53-57.

[10] Shodně Petrov, J., Výtisk, M., Beran, V. a kol. Občanský zákoník. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2017, s. 1, nebo též Kopecký, M. Odpovědnost za škodu způsobenou profesní komorou při výkonu veřejné moci, Jurisprudence č. 4/2017, s. 30-31: „Škoda způsobená výkonem veřejné moci vzniká ze vztahu veřejnoprávního, nikoli ze vztahu definovaného v § 1 odst. 1 občanského zákoníku, tedy vztahu soukromoprávního...Škoda způsobená výkonem veřejné moci není škodou způsobenou osobou ve smyslu soukromoprávním (viz § 18 občanského zákoníku), ale zákonem pověřenou autoritou – vykonavatelem veřejné moci, na něhož se vztahují limity státní (veřejné) moci dané čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny.“ Srov. též nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 642/05 ze dne 28.8.2007.

[11] Viz již výše citovaný nálezn Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1612/09 ze dne 23.2.2010.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Okamžité zrušení pracovního poměru učiněné z „opatrnosti“ zaměstnavatele ve světle judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Výroční zpráva ÚOOÚ za rok 2025: nové regulatorní priority v oblasti ochrany osobních údajů](#)
- [Vadné nařízení vlády č. 493/2025 Sb. a dopady fixace limitů drobných oprav na pronajímatele](#)
- [Nařízení PPWR: cesta do pekla dlážděná dobrými úmysly](#)
- [AML - od zákona č. 253/2008 Sb. k AMLR: co konkrétně musí česká povinná osoba změnit do roku 2027](#)
- [Podmíněné propuštění ve světle zásady ústnosti a přímosti](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 37.: Povinná forma jednání ve smlouvách](#)
- [Poučení z krizového vývoje v kauze bitcoiny](#)
- [EUDAMED: Jednotná databáze mění pravidla hry na trhu zdravotnických prostředků](#)
- [Nový zákon o veřejných dražbách, aukce a obálkové metody](#)
- [Pohled přes hranice - natáčení pornografických klipů jako důvod výpovědi z nájmu bytu](#)