



**doc. JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.**  
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže



UOHSX00HZMNL

Spisová značka: ÚOHS-I0014/2021/ME  
Číslo jednací: ÚOHS-31806/2023/164

Brno: 24. 8. 2023

**Nejvyšší správní soud**

Moravské nám. 6  
657 40 Brno

**Ke sp. zn. 6 As 210/2023**

**Stěžovatel (žalovaný):** Úřad pro ochranu hospodářské soutěže  
se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, 604 55 Brno, IČO 65349423

**Žalobce:** OSA – Ochranný svaz autorský pro práva k dílům hudebním, z.s.  
se sídlem Čs. armády 786/20, 160 00 Praha, IČO 6383997  
zastoupen na základě plné moci JUDr. Robertem Nerudou, Ph.D.,  
advokátem

**Doplnění odůvodnění kasační stížnosti**

proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2023, č. j. 29 Af 8/2021-330

*Elektronicky*

Stěžovatel je osvobozen od soudních poplatků

I.

**Řízení o kasační stížnosti**

1. Dne 11. 7. 2023 obdržel Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „**stěžovatel**“ nebo „**Úřad**“) rozsudek Krajského soudu v Brně (dále též „**krajský soud**“) ze dne 27. 6. 2023, č. j. 29 Af 8/2021-330 (dále též „**napadený rozsudek**“). Výrokem I. napadeného rozsudku krajský soud prohlásil rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 23. 11. 2020, sp. zn. ÚOHS-R0002/2020/HS, č. j. ÚOHS-37341/2020/310/AŠi (dále též „**napadené rozhodnutí**“), za nicotné. Výrokem II. napadeného rozsudku krajský soud prohlásil rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 18. 12. 2019, č. j. ÚOHS-S0249/2018/DP-35137/2019/830/DKI (dále též „**prvostupňové rozhodnutí**“), za nicotné a výrokem III. napadeného rozsudku krajský soud uložil Úřadu povinnost zaplatit svazu OSA – Ochranný svaz autorský pro práva k dílům hudebním, z.s., IČO 6383997, se sídlem ČS. armády 786/20, 160 00 Praha (dále též „**OSA**“ nebo „**žalobce**“) na náhradě nákladů řízení částku 39 300,- Kč k rukám jeho právního zástupce.
2. Dne 24. 7. 2023 podal stěžovatel v zákonné lhůtě proti napadenému rozsudku kasační stížnost podle § 106 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**soudní řád správní**“).
3. Usnesením Nejvyššího správního soudu (dále též „**NSS**“) ze dne 26. 7. 2023, č. j. 6 As 210/2023-4 byl Úřad vyzván, aby ve lhůtě jednoho měsíce doplnil podanou kasační stížnost o konkrétní důvody, z jakých napadá rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2023, č. j. 29 Af 8/2021-330. Níže proto stěžovatel doplňuje důvody kasační stížnosti.

II.

**Doplnění kasační stížnosti**

4. Prvostupňovým a napadeným rozhodnutím bylo ze strany stěžovatele konstatováno porušení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů (dále též „**ZOHS**“) a čl. 102 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též „**SFEU**“), a to ze strany žalobce. Krajský soud ovšem dospěl k závěru, že stěžovatel není věcně příslušný takové rozhodnutí v souvislosti s žalobcem vydat, jelikož se jedná o posouzení činnosti kolektivního správce. Dle krajského soudu by v takové věci měl být proveden dozor ze strany Ministerstva kultury (dále též „**Ministerstvo**“).
5. Krajský soud tento svůj závěr vystavěl zejména na výkladu § 102 odst. 3 zákona č. 121/2000 Sb., zákon o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále též „**autorský zákon**“), a to v souvislosti s jeho novelizací zákonem č. 102/2017 Sb. Toto ustanovení autorského zákona uvádí (zvýraznění doplněno stěžovatelem): „*Dohledem ministerstva není dotčen dozor Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podle zákona o ochraně hospodářské soutěže v rozsahu, v jakém se na jednání nevztahuje autorský zákon.*“ Právě ze zvýrazněné části tohoto ustanovení krajský soud dovodil, že na jednání OSA se pravomoc Úřadu nevztahuje. Problematika kolektivní správy a dohledu nad ní je dle krajského soudu komplexně a podrobně

řešena autorským zákonem, a tedy se na ni vztahuje pouze autorský zákon a působnost Úřadu je zde vyloučena. Krajský soud podporuje uvedené i úvahou v tom smyslu, že autorský zákon je vzhledem k ZOHS *lex specialis*. Ministerstvo má dle krajského soudu dostatečné pravomoci o jednání kolektivních správců rozhodovat a jejich jednání případně postihovat a v tomto ohledu se tak má stávat „soutěžním úřadem“ nahrazujícím činnosti Úřadu.<sup>1</sup>

6. Stěžovatel je přesvědčen, že *ratio* napadeného rozsudku se zakládá právě na nesprávném uchopení ustanovení § 102 odst. 3 autorského zákona, což vedlo k nesprávnému právnímu posouzení věci. Krajský soud z daného ustanovení totiž nesprávně dovozuje, že dozorová pravomoc stěžovatele se na posuzovanou věc (možné zneužití dominantního postavení) nevztahuje a jelikož se jedná o posouzení činnosti kolektivního správce, dozor by zde měl být proveden ze strany Ministerstva kultury, a to i z hlediska dodržení soutěžních předpisů! Stěžovatel s výše uvedeným názorem a odůvodněním napadeného rozsudku krajského soudu nesouhlasí, a to z níže uvedených důvodů.

#### Úřad a Ministerstvo

7. Úřad je dle § 1 odst. 1 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**zákon o působnosti Úřadu**“), ústředním orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské soutěže proti jejímu nedovolenému omezení. Úřad má mimo jiné dle § 2 písm. a) zákona o působnosti Úřadu za úkol vytvářet podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže a dle § 2 písm. c) téhož zákona je Úřad výslovně stanoven jako vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž podle přímo použitelných předpisů Evropské unie, tedy k aplikaci unijního soutěžního práva (čl. 101 a 102 SFEU). Úřad pak při svém rozhodování vychází mimo jiné ze ZOHS, jehož předmětem/ účelem je chránit hospodářskou soutěž proti jejímu narušování, tedy maximalizaci spotřebitelského blahobytu a integraci vnitřního trhu Evropské unie.<sup>2</sup>
8. V § 8 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je působnost Ministerstva vymezena takto: „*Ministerstvo kultury je ústředním orgánem státní správy pro umění, kulturně výchovnou činnost, kulturní statky, kulturní památky, pro věci církví a náboženských společností, pro věci tisku, včetně vydávání neperiodického tisku a jiných informačních prostředků, pro rozhlasové a televizní vysílání, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, dále pro provádění autorského zákona a pro výrobu a obchod v oblasti kultury.*“ Z tohoto vymezení působnosti Ministerstva nelze dle stěžovatele nijak dovodit, že Ministerstvo má za cíl chránit hospodářskou soutěž. Zákonodárce mu tuto působnost nesvěřuje.
9. Stěžovateli není zcela jasné, jak krajský soud mohl při vědomí existence uvedených ustanovení, která jasně specifikují, jaká je působnost Ministerstva a Úřadu, dospět k závěru, že „*ministerstvo [se] v dotčených aspektech stalo „soutěžním úřadem“ nahrazujícím ve vymezeném rozsahu činnost žalovaného [Úřadu].*“ a že Ministerstvo a Úřad sledují stejné cíle.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Viz bod 59 napadeného rozsudku.

<sup>2</sup> Srov. KINDL, Jiří, MUNKOVÁ, Jindřiška. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 15.

<sup>3</sup> Viz bod 52 napadeného rozsudku.

Tento závěr považuje stěžovatel za zcela odporující existenci Úřadu jako nezávislého správního orgánu povoláného chránit hospodářskou soutěž, a to, jak bude vysvětleno dále, v tuzemském i unijním kontextu. Krajský soud se tak dle stěžovatele jednoznačně dopustil nesprávného právního posouzení řešené otázky.

10. Pokud měl krajský soud pochybnosti o působnosti a kompetencích Úřadu a Ministerstva a kdy a zda dochází v některých otázkách k jejich možnému překrývání, měl se dle stěžovatele zaměřit na výklad souvisejících právních předpisů, tedy ZOHS a autorského zákona a porovnat jejich cíle a účel. Na tento postup však krajský soud zcela rezignoval.

#### *ZOHS a autorský zákon*

11. Jak už bylo naznačeno výše, stěžovatel nepovažuje za správný názor krajského soudu (i žalobce) v tom smyslu, že přijetím zákona č. 102/2017 Sb., který novelizoval autorský zákon, došlo současně k vyjmutí pravomoci Úřadu rozhodnout o porušení ZOHS jednáním žalobce jakožto kolektivního správce. Tento názor vyjádřil stěžovatel již ve svém vyjádření k žalobě ze dne 19. 4. 2021 (viz body 6 – 14 vyjádření), kde svou argumentaci podpořil relevantními odkazy na odbornou literaturu.<sup>4</sup> Z napadeného rozsudku ovšem vyplývá, že krajský soud se v této právní otázce nesprávně ztotožnil s názorem žalobce a v podstatě rezignuje na svůj vlastní výklad dotčených právních předpisů, tedy ZOHS a autorského zákona, když toliko přebírá pohled žalobce.
12. Z napadeného rozsudku je například patrné, že krajský soud (stejně jako žalobce) opomněl vzít v úvahu obsah celé pasáže stěžovatelem citované odborné publikace vztahující se k výkladu § 102 odst. 3 autorského zákona (na což Úřad upozorňoval ve svém vyjádření k žalobě ze dne 19. 4. 2021), a proto stěžovatel považuje za vhodné zde předmětnou pasáž citovat znovu, a to pro jistotu v kontextu všeho k tomuto tématu řečeného (zvýraznění doplněno stěžovatelem):

#### *„1. Dozor nad hospodářskou soutěží*

*Výkonem dohledu Ministerstva kultury nad dodržováním povinností uložených při výkonu kolektivní správy autorským zákonem není dotčen dozor jiných správních orgánů nad dodržováním povinností stanovených jinými právními předpisy, včetně povinností v hospodářské soutěži. Jelikož samotný výkon kolektivní správy práv se ze své podstaty dostává do střetu s předpisy na ochranu hospodářské soutěže, stanoví současné znění autorského zákona z důvodu právní jistoty výslovně rozdělení pravomocí mezi Ministerstvem kultury a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, jak ostatně vyplývá i ze samotného poslání těchto orgánů.*

#### *2. Ochrana hospodářské soutěže*

*Ve smyslu shora uvedeného přístupu respektujícího důsledné oddělení působnosti ustanovení autorského zákona o pravidlech výkonu kolektivní správy oproti obecným ustanovením na*

---

<sup>4</sup> Nelze tedy souhlasit s prohlášením krajského soudu v tom smyslu, že Úřad na žalobní námitku nicotnosti v podstatě nijak nereagoval – viz bod 54 napadeného rozsudku.

ochranu hospodářské soutěže opustilo současné znění autorského zákona dřívější výslovnou zákonnou úpravu z oblasti soutěžního práva, podle které smlouvy o vzájemném pověření kolektivních správců k výkonu kolektivní správy (srov. § 97g a komentář) se nepovažují za dohody narušující hospodářskou soutěž podle zvláštních předpisů (srov. § 97 odst. 8 ve znění účinném do 19. 4. 2017). **Lze však mít za to, že závěry dovozované podle předchozího znění autorského zákona platí i v současnosti na základě obecného výkladu soutěžního práva.**

Zde je třeba vyjít ze zákonného uznání kolektivní správy jako specifického nástroje správy cizích soukromých práv, **kdy již samotné založení kolektivního správce a běžný výkon kolektivní správy by z definičního hlediska mohl být hodnocen z pohledu soutěžního práva jako nedovolené jednání, neboť se svou podstatou jedná o dohody mezi soutěžiteli, popř. jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (tj. kartel), kterými se určují ceny a obchodní podmínky.** Z tohoto důvodu je tak nutné výkladově vyloučit takové jednání v souvislosti s výkonem kolektivní správy z rozsahu předpisů o ochraně hospodářské soutěže, tj. v současnosti zák. č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

### 3. Výluka ze zákazu dohod narušujících hospodářskou soutěž

Z výše uvedeného ovšem nelze dovozovat, že by se předpisy na ochranu hospodářské soutěže na výkon kolektivní správy nevztahovaly vůbec. **Kolektivní správci jsou soutěžiteli ve smyslu těchto předpisů a při své činnosti se účastní hospodářské soutěže. Z rozsahu těchto předpisů je vyloučena pouze samotná podstata výkonu kolektivní správy, tj. sdružování se v osobě kolektivního správce a princip kolektivního uplatňování spravovaných práv v hospodářské soutěži. To vyplývá z povahy kolektivní správy, jejímž účelem je dosahování výnosů z práv duševního vlastnictví nositeli těchto práv s využitím různých svépomocných sociálních a právních postupů.** Jejich podstatou je určité zespolečenštění výkonu správy cizích práv podle autorského zákona, které je již pojmově a povahově obsaženo v legálním institutu kolektivní správy. **Z pohledu zák. č. 143/2001 Sb. se tedy jedná zejména o výluku z § 3, tj. ze zákazu dohod mezi uživateli, popř. zákazu sladěného jednání.**

### 4. Dominantní postavení kolektivního správce

**Ve zbytku pak je výkon kolektivní správy předpisům na ochranu hospodářské soutěže podřízen. Jedná se zejména o ochranu proti zneužití dominantního postavení ve smyslu § 10 OHS, neboť kolektivní správci jsou zákonnými monopolisty na trhu kolektivní správy v oborech povinné a rozšířené kolektivní správy [srov. § 96a odst. 2 písm. c) a odst. 3 písm. d) AutZ], popř. faktickými monopolisty či dominanty na trhu smluvní kolektivní správy (vzhledem k možnému působení nezávislých správců práv či v rámci zvláštního režimu poskytování zvláštních licencí podle § 100), a tedy zásadně zaujímají dominantní postavení na relevantním trhu výkonu práv k předmětům ochrany. **Zneužití dominantního postavení je možné jak ve vztahu k uživatelům předmětů ochrany, tak i vůči nositelům práv. Může se jednat zejména o delikty spočívající v přímém nebo nepřímém vynucování nepřiměřených podmínek ve smlouvách s jinými účastníky trhu, vázání souhlasu s uzavřením smlouvy na podmínku, že druhá smluvní strana odebere i další plnění, které s požadovaným předmětem smlouvy věcně ani podle obchodních****

*zvyklostí nesouvisí (tzv. „tying arrangements“), což přichází v úvahu zejména v případě hromadných či kolektivních smluv (...).“<sup>5</sup>*

13. Dle stěžovatele z této odborné publikace jednoznačně vyplývá, že autorským zákonem zjevně není dotčen dohled Úřadu nad soutěžním jednáním kolektivních správců. Autoři komentářové literatury výslovně uvádějí jako příklad jednání, kterého se dopustil žalobce a které bylo předmětem posouzení v řízení před Úřadem. Pravomoc řešit přestupky na úseku ochrany hospodářské soutěže spočívající ve zneužívání dominantního postavení ze strany kolektivních správců je tedy ve výlučné kompetenci Úřadu<sup>6</sup> a nikoliv Ministerstva, jak tvrdí žalobce a následně nesprávně i krajský soud.
  
14. Mezi Úřadem, žalobcem i krajským soudem existuje shoda v tom, že před účinností zákona č. 102/2017 Sb. byl Úřad oprávněn o nepřiměřených cenových smluvních podmínkách vynucovaných kolektivními správci rozhodovat a za tato provinění pachatele trestat.<sup>7</sup> Zde však shoda končí, neboť krajský soud je v napadeném rozsudku přesvědčen, že novelou č. 102/2017 Sb. Úřad o tuto pravomoc přišel. S takovým závěrem však stěžovatel nesouhlasí, neboť např. z důvodové zprávy k zákonu č. 102/2017 Sb. nijak nevyplývá, že by měl zákonodárce v úmyslu tuto již ustálenou a logickou praxi nějak měnit: *„Do § 102 se přebírá (ve formulačně upřesněné verzi) stávající úprava dohledu nad kolektivními správci obsažená v platném § 103 odst. 1 a 2 písm. b) AZ.“* Zákonodárce zde výslovně hovoří pouze o „formulačně upřesněné verzi“ autorského zákona ve znění zákona č. 102/2017 Sb., nikoliv o tom, že by se měla měnit působnost Úřadu a Ministerstva, tedy že by předmětná novela měla přinášet tak zásadní koncepční změnu ve vymezení působnosti vnitrostátních správních orgánů. Na tomto závěru dle stěžovatele nemění nic to, že zákonem č. 102/2017 Sb. došlo k úpravě problematiky kolektivní správy komplexněji a podrobněji, než tomu bylo dříve, neboť nic z toho nepřisuzuje Ministerstvu pravomoc zabývat se soutěžním jednáním kolektivních správců. Dle stěžovatele naopak uvedená novelizace § 102 autorského zákona chtěla předejít možným kompetenčním sporům a novelizované ustanovení jen říká (co ostatně už dávno platilo), že Úřad řeší ochranu hospodářské soutěže napříč různými oblastmi (sektorovými úpravami), kdežto Ministerstvo je sektorovým regulátorem pro věci autorského zákona, nikoliv však pro věci soutěžní. Autorský zákon stále i po novele č. 102/2017 Sb. výslovně stanoví, že dohledem Ministerstva není dotčen dozor Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže podle ZOHS. Novela tak jen dokládá, že žádná koncepční změna v působnosti správních orgánů na úseku ochrany hospodářské soutěže nenastala.
  
15. Stěžovatel zdůrazňuje, že v daném případě **neposuzoval obecnou tvorbu sazeb** autorských odměn či jejich přiměřenost dle autorského zákona, **ale to, zda žalobce svým postupem neporušil pravidla ochrany hospodářské soutěže**. Což je však zcela odlišná problematika, ačkoli ji krajský soud zaměňuje. Narušování hospodářské soutěže ze strany kolektivních správců není a nikdy nebylo regulováno autorským zákonem. To, jak postupně zákonodárce precizoval dohledovou pravomoc Ministerstva v oblasti kolektivní správy, tedy rozšiřoval

<sup>5</sup> Viz Telec, I., Tůma, P. *Autorský zákon, Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 1152.

<sup>6</sup> Resp. ve sdílené pravomoci Úřadu a Evropské komise, jak bude ještě vyloženo dále.

<sup>7</sup> Viz např. bod 41 napadeného rozsudku.

(či upřesňoval) regulaci prováděnou autorským zákonem, nijak nezasáhlo, ani nemohlo, do působnosti Úřadu posuzovat dopady jednání kolektivního správce jako soutěžitele s ohledem na pravidla ochrany hospodářské soutěže. Ve skutečnosti právě toto vyjadřuje ona sporná věta doplněná do § 102 odst. 3 autorského zákona, jak to konzistentně tvrdí stěžovatel nejen v řízení před soudy, ale i takto vystupoval v někdejší legislativním procesu. Krajský soud si však tuto právní otázku vyložil zcela opačně.

16. Mimo výše uvedené je třeba upozornit i na skutečnost, že autorský zákon v době posuzovaného skutku (od 19. 5. 2008 do 6. 11. 2014) neobsahoval kritérium „*četnosti využití ubytovacích prostor*“ pro stanovení sazeb odměn sazebníkem.<sup>8</sup> I pokud by tedy Ministerstvo mohlo ve věci jednání OSA procesně suplovat Úřad na základě textu zákona č. 102/2017 Sb., z materiálního hlediska by nemělo dle čeho o jednání žalobce rozhodnout, neboť kritérium četnosti využití ubytovacích prostor pro posouzení přiměřenosti podmínek pro nastavení konečné ceny v autorském zákoně neexistovalo. Avšak sama skutečnost, že tato podmínka nebyla v daném období v autorském zákoně explicitně uvedena, neznamená, že žalobce nejednal v rozporu se soutěžními předpisy a nezneužil vůči svým obchodním partnerům svého dominantního (monopolního) postavení. Úvaha krajského soudu, že by Ministerstvo mohlo jednání žalobce potrestat stejně efektivně jako Úřad, je tedy zcela mylná, neboť tento soutěžní aspekt nemohlo Ministerstvo zohlednit a muselo by se striktně řídit autorským zákonem.
17. Vyloučení působnosti Úřadu vzhledem k jednání kolektivních správců zákonem č. 102/2017 Sb. se jeví jako nesprávné i vzhledem k obsahu čl. II bod 8 přechodných ustanovení této novely. V tomto bodě je řečeno: „*Zveřejnil-li kolektivní správce přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona návrh výše odměn nebo návrh způsobu jejich určení (návrh sazebníku), avšak pro období platné po nabytí jeho účinnosti, přesahující nárůst sazeb oproti poslednímu předchozímu sazebníku vyšší než trojnásobek inflace za období tří úplných kalendářních let předcházející období, pro nějž má platit nová výše sazby odměny, je povinen získat pro období po nabytí účinnosti tohoto zákona souhlas Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Při posouzení, zda souhlas vydá, Úřad přihledne zejména ke kritériím uvedeným v § 98e odst. 3 a dále k tomu, zda nedochází ke zneužití dominantního postavení kolektivního správce v hospodářské soutěži anebo zda nehrozí jiná závažná újma při ochraně hospodářské soutěže podle zvláštního předpisu. Do doby, než získá tento souhlas, se lze ve sporu vyplývající z práva duševní vlastnictví účinně dovolávat jen sazeb platných v posledním předchozím sazebníku odměn, navýšených nejvýše o trojnásobek inflace dle věty první tohoto odstavce, ledaže kolektivní správce prokáže, že sazba v takovém sazebníku uvedená je zcela zjevně nepřiměřená k účelu, způsobu, rozsahu a okolnostem užití předmětu ochrany.*“
18. Z uvedeného článku přechodného ustanovení zákona č. 102/2017 Sb. dle stěžovatele vyplývá, že tímto zákonem Úřad nepozbyl své pravomoci posuzovat jednání kolektivních správců (zvláště pak v případě tvorby sazebníků kolektivních správců) z hlediska hospodářské soutěže. Nedávalo by totiž logického smyslu, aby měl Úřad kompetenci rozhodovat o zákonnosti návrhu sazebníku ve smyslu ZOHS, který byl vytvořen před nabytím účinnosti zákona

---

<sup>8</sup> Toto kritérium bylo do autorského zákona (§ 100 odst. 6) vloženo až zákonem č. 228/2014 Sb. s účinností ode dne 7. 11. 2014.

č. 102/2017 Sb. a který bude platný za jeho účinnosti, ale současně by Úřad za účinnosti tohoto zákona (dle výkladu krajského soudu) vůbec neměl ve smyslu ZOHS pravomoc posuzovat jednání soutěžitele – kolektivního správce z hlediska dodržení pravidel hospodářské soutěže. Z výše uvedeného je naopak jasné, že zákonodárce v případě zákona č. 102/2017 Sb. stále počítal s dohledem Úřadu na jednání kolektivních správců. Krajský soud ani tuto okolnost a obsah samotného zákona č. 102/2017 Sb. nevzal při svém rozhodování v potaz.

19. Výše uvedeným stěžovatel nechce rozporovat pravomoci Ministerstva vykonávat kontrolu nad jednáním kolektivního správce OSA ve smyslu autorského zákona. Je však ale třeba vzít v úvahu jiné cíle dotčených předpisů, čemuž odpovídají i jiné způsoby sankcionování pachatele přestupku dle autorského zákona, kdy primárním nástrojem je uložení opatření k nápravě a teprve při jeho nesplnění je pachateli ukládána pokuta (viz § 102 odst. 2 písm. b) autorského zákona a § 105 ba odst. 1 písm. n) téhož zákona), tedy jedná se primárně o snahu zabránit vadnému jednání do budoucna. Naopak Úřad pachatelům přestupků dle ZOHS v první řadě ukládá pokutu (viz § 22a ZOHS), tedy trest za porušování soutěžních předpisů v minulosti, a teprve jako „doplněk“ peněžního trestu může pachatelům uložit splnění opatření k nápravě, pokud je to účelné k obnovení účinné hospodářské soutěže (viz § 20 odst. 4 ZOHS).
20. Uvedenému závěru odpovídá i obsah důvodové zprávy k zákonu č. 102/2017 Sb. (viz výše) a je možné konstatovat, že výklad novely autorského zákona provedený krajským soudem v napadeném rozsudku je nesprávný a nemůže obstát (a ani v praxi fungovat).
21. Ze všeho výše uvedeného dle stěžovatele jasně vyplývá, že účinností zákona č. 102/2017 Sb. Úřad nijak nepozbyl své pravomoci k postihování narušení hospodářské soutěže ze strany kolektivních správců. Stěžovatel přitom neshledává logického důvodu, proč by v tomto ohledu měly být vyloučeny smluvní podmínky kolektivních správců s jejich obchodními partnery a z jakého důvodu krajský soud z výše citované odborné publikace dovozuje zcela opačné závěry, než ke kterým dospěli její autoři.<sup>9</sup> Z těchto důvodů považuje stěžovatel výklad § 102 odst. 3 autorského zákona provedený krajským soudem v napadeném rozsudku za zcela nesprávný.

#### *Kompetenční spory*

22. I pokud by krajský soud na základě výkladu autorského zákona a ZOHS nedospěl k jednoznačnému názoru o tom, který z těchto státních orgánů má o jednání OSA z hlediska narušení hospodářské soutěže rozhodovat, měl při svých úvahách zohlednit závěry dosavadní judikatury a případně též názor odborné veřejnosti o tom, jaké jsou hranice pro stanovení, kdy o věci rozhoduje Úřad a kdy jiný správní orgán, případně jak se jejich působnosti mohou vzájemně doplňovat. Jinak řečeno, krajský soud měl při svém rozhodování čerpat z dosavadní judikatury a rovněž mu oporou mohla být odborná literatura, ve které jsou popsány dosavadní kompetenční spory mezi Úřadem a dalšími orgány státní správy. Pokud by tak krajský soud dle stěžovatele učinil, nemohl by dospět k nesprávnému právnímu závěru, že Úřad byl v posuzované věci nepříslušným správním orgánem.

---

<sup>9</sup> Viz body 56 – 57 napadeného rozsudku.



23. Stěžovatel zde proto chce výslovně upozornit na již v minulosti řešené spory o vymezení kompetencí mezi Úřadem jakožto obecným strážcem férové hospodářské soutěže a sektorovými regulátory, když tyto případy rozhodl NSS vždy v tom smyslu, že Úřad je jediným tuzemským správním orgánem, který je nadán pravomocí k ochraně hospodářské soutěže. Nikdo jiný totiž dle NSS nemá pravomoc sankcionovat nepovolené zásahy do hospodářské soutěže a ukládat k tomu opatření k nápravě závadného stavu na trhu. Pravomoci sektorových regulátorů, ač mohou také ukládat (své) sankce či nějaká opatření, tak neslouží k ochraně hospodářské soutěže a k odstranění závadného stavu na trhu výrobků a služeb, ale sledují jiné cíle. Pravomoc Úřadu v oblasti ochrany hospodářské soutěže je obecného charakteru a žádný soutěžitel z ní není vyňat, ani soutěžitel poskytující služby obecného hospodářského významu (což žalobce není). NSS rovněž připouští možnou existenci tzv. jednočinného souběhu, tedy situaci, kdy jsou jedním jednáním spáchány dva různé delikty, když k trestání každého z nich je povolán jiný správní orgán a nejedná se o porušení zásady *ne bis in idem*.<sup>10</sup> Taková situace je obhajitelná i z hlediska přístupu a judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Pro stěžovatele je rozsudek krajského soudu velmi překvapivý, když otázky vztahu národního strážce férové hospodářské soutěže a sektorových regulátorů byly již (dávno) uspokojivě ze strany NSS vysvětleny.
24. Konkrétně stěžovatel poukazuje na usnesení NSS ze dne 18. 12. 2007, č. j. Komp 3/2006, které řešilo principiálně a nastolenými otázkami velmi obdobnou věc, jako je nyní řešený případ, byť šlo o jiného sektorového regulátora. V dané věci se tamní žalobce domáhal určení, zda Úřad nebo Energetický regulační úřad (dále též „ERÚ“) je oprávněn regulovat a kontrolovat výši ceny plynu za komoditu a za uskladnění a v této souvislosti vydávat rozhodnutí ukládající sankce nebo opatření k nápravě. Tamní žalobce nebyl spokojen se stavem, kdy jej ERÚ postihoval za zneužití jeho hospodářského postavení a získání neoprávněného majetkového prospěchu nastavením právě cen plynu pro tzv. oprávněné zákazníky, když jej pak následně trestal i Úřad pro porušení § 11 odst. 1 ZOHS (a rovněž i porušení někdejšího čl. 82 Smlouvy ES). Proto měl za to, že v dané věci má mít kompetenci jen ERÚ, a to na základě speciální právní úpravy. NSS v citovaném usnesení přináší výklad a teze, které jsou velmi příléhavé i pro nyní řešenou věc. Stěžovatel si proto dovoluje citovat některé myšlenky z právního posouzení NSS z výše uvedeného usnesení (zvýraznění přidáno stěžovatelem):

*„Cenová regulace, jíž je v oblasti energetiky pověřen ERÚ, a ochrana hospodářské soutěže, ke které je povolán ÚOHS, sledují prosazení odlišných cílů; to, že oba úřady jsou při plnění svých úkolů nadány sankční pravomocí, ještě nesvědčí o kompetenčním sporu.“*

*„Základní žalobcova premisa, na níž je postavena celá žaloba, spočívá v tom, že ERÚ je nadán komplexní pravomocí k ochraně hospodářské soutěže v oblasti energetiky, a že pravomoc ÚOHS se tedy v této oblasti neuplatní; tato premisa je však nesprávná.“*

*„Podle těchto ustanovení ukládá ERÚ pokutu za spáchání jediného úzce vymezeného správního deliktu podle § 2 odst. 3 zákona o cenách. Sankční pravomoc ÚOHS je naproti tomu podstatně*

<sup>10</sup> Srov. např. rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 2014-25, ve kterém je uvedeno: „Jednočinný souběh znamená, že pachatel správního deliktu jedním jednáním způsobí ohrožení či porušení více chráněných zájmů, tedy jedno jednání má více (různých) právních následků, a dopustí se tím více skutků *de iure*.“

širší: ke zneužití dominantního postavení podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže může dojít mnoha různými způsoby – ostatně i výčet zde obsažený je jen demonstrativní.“

„Není-li vztah speciality dán mezi ustanovením § 2 odst. 3 zákona o cenách a ustanovením § 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně hospodářské soutěže, tím méně je dán – jak žalobce dovozuje – mezi energetickým zákonem a mezi zákonem o ochraně hospodářské soutěže jako celkem. **Energetický regulační úřad nemá pravomoc k ochraně hospodářské soutěže na trhu s plynem: při výkonu regulace může soutěž pouze podporovat ... Proti působnosti ÚOHS, který má hospodářskou soutěž nejen podporovat, ale i chránit (rozuměj sankčně a pomocí opatření k nápravě) ...**“

„Tvrdí-li žalobce, že regulativní pravomoc ERÚ na trhu s plynem je komplexní, lze mu i přisvědčit; součástí této regulativní pravomoci ale není ochrana hospodářské soutěže na trhu s plynem, protože k ní není ERÚ vybaven potřebnými nástroji. **Nemůže ukládat sankce za omezování hospodářské soutěže (ať už prováděné formou zneužívání dominantního postavení, nebo jinak) a nemůže ani ukládat opatření k nápravě.**“

„Naproti tomu **ÚOHS nezkoumá, jakým způsobem soutěžitel jako prodávající utvářel prodejní cenu, ani zda se prodejem za takovou cenu nepřiměřeně neobohatil. Zajímá jej pouze to, zda soutěžitel narušil hospodářskou soutěž zneužitím svého dominantního postavení podle § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže (k čemuž může dojít i uplatňováním nepřiměřeně vysokých cen vůči odběratelům); jen on může soutěžitele za takové jednání potrestat uložením pokuty.**“

„Zřízením ERÚ tedy zákonodárce **nezamýšlel vyjmout soutěžitele na trhu s plynem z pravomoci ÚOHS, nýbrž podřídit tyto soutěžitele s ohledem na jejich ekonomický význam další kontrole a regulaci, aniž by tím dříve existující pravomoc ÚOHS byla jakkoli popřena.**“

25. Dle stěžovatele jsou výše předložené závěry NSS tak jednoznačné a plně přenositelné na nyní posuzovanou věc, že nepotřebují ani dalšího komentáře. Pro doplnění stěžovatel ještě poukazuje na závěrečnou poznámku NSS, který neopomenul dodat, že „*Je-li ÚOHS povolán k ochraně existující a plně funkční hospodářské soutěže, tím spíše je povolán k její ochraně tam, kde se hospodářská soutěž teprve rodí a je třeba o ni obzvláště pečovat – tedy tam, kde podmínky poskytování služeb a obchodování s danou komoditou svádějí k přirozenému monopolu.*“ To je také velmi přílehlavý závěr pro oblast kolektivní správy autorských práv, kde je zákonem daný monopol na výkon některých činností. O to více a důsledněji je tedy třeba tyto subjekty (jak z pohledu NSS, tak i z pohledu stěžovatele) podrobit veřejnoprávní kontrole (z různých úhlů pohledu, různými orgány moci veřejné), ne ji redukovat, jak to v důsledku činí krajský soud v napadeném rozsudku.
26. Další případ, na který by stěžovatel rád poukázal, je rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2007, č. j. 5 As 22/2006-337. Předmětem tamního sporu bylo, zda Úřad může konstatovat porušení ZOHS, jež mělo spočívat ve znění některých ustanovení smlouvy o propojení sítí uzavřené mezi telefonními operátory, když dozor v oblasti telekomunikací, tedy i nad samotným uzavřením

a zněním smlouvy o propojení sítí, vykonává sektorový regulátor – Český telekomunikační úřad (dále též „ČTÚ“). Krajský soud v předchozím řízení právě pro uvedené dospěl k závěru o nedostatku kompetence Úřadu a vyslovil nicotnost rozhodnutí Úřadu. NSS se však s tímto pohledem neztotožnil a ke kasační stížnosti Úřadu daný rozsudek krajského soudu zrušil. NSS své posouzení zaměřil na otázku, zda je dána výlučná pravomoc ČTÚ posuzovat soulad chování jednotlivých účastníků telekomunikačního trhu s principy hospodářské soutěže, respektive zda je dána výlučná pravomoc ČTÚ posuzovat soulad smlouvy o propojení sítí s požadavky ochrany hospodářské soutěže. Na okraj stěžovatel poznamenává, že v tamní věci také došlo k novelizaci právní úpravy na úseku telekomunikací. NSS však dovodil, že ani z nové úpravy nevyplývá jednoznačný úmysl zákonodárce omezit působnost Úřadu ve prospěch ČTÚ. NSS provedl srovnání úpravy ZOHS a telekomunikačního zákona a dovodil, cit. (zvýraznění přidáno stěžovatelem): **„Z porovnání obou citovaných úprav nevyplývá, že by zákon svěřil oprávnění posuzovat soulad chování jednotlivých účastníků telekomunikačního trhu s principy hospodářské soutěže výlučně ČTÚ, či že by působnost stěžovatele [Úřadu] ve vztahu k posuzovanému jednání byla v době jeho rozhodování vyloučena. (...) Z výše uvedeného je zřejmé, že regulační předpisy sledují primárně jiný cíl a nemohou být ztotožňovány se soutěžními předpisy. Sektorový regulátor upravuje svým rozhodnutím zejména vztahy do budoucna, kdy mezi jednajícími stranami nedošlo ke shodě ohledně smluvních podmínek, zatímco stěžovatel [Úřad] posuzuje dopady konkrétního jednání jednotlivých soutěžitelů.“**

27. Uvedený rozsudek NSS tak aprobejuje situaci, kdy sektorový regulátor (zde ČTÚ) posuzuje jednání (zde smlouvu o propojení sítí mezi telefonními operátory) z hlediska její souladnosti se speciálním zákonem pro daný sektor (zde zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů (dále též „telekomunikační zákon“)), kdežto Úřad totéž jednání (tutéž smlouvu) posuzuje z hlediska její souladnosti s principy hospodářské soutěže, tedy jaké má dopady na hospodářskou soutěž. **Sektorový regulátor tak nikdy nemůže nahradit působnost Úřadu.** Citovaný rozsudek je opět velmi přílehlavý pro posuzovanou věc, kdy sektorový regulátor, zde Ministerstvo, má svoji působnost v oblasti kolektivních správců, resp. má nad nimi dozor, zda jednají souladně s autorským zákonem. Nemá však žádnou působnost posuzovat jejich jakékoliv jednání s ohledem na možné narušení hospodářské soutěže. Ačkoli tak autorský zákon obsahuje ustanovení týkající se činnosti kolektivních správců, a jakkoli se krajskému soudu může zdát tato úprava komplexní, nemění to, s ohledem na judikaturu NSS, nic na dohledu Úřadu v působnosti soutěžního práva. Jak už bylo uvedeno výše, úvahy krajského soudu, že Úřad ztratil novelou autorského zákona svoji působnost vůči kolektivním správcům, jsou mylné a neshodují se ani se závěry vyplývajícími z uvedených rozhodnutí NSS.
28. Stěžovatel je přesvědčen, že velmi obdobným případem jako nyní projednávaná věc, byl i další spor mezi Úřadem a ČTÚ ve věci T-Mobile, kde došlo ke sporu, zda je Úřad povolán k posouzení souladu smlouvy o propojení sítí ve smyslu § 38 telekomunikačního zákona s požadavky hospodářské soutěže. Ústředním správním orgánem dohlížejícím na dodržování tohoto zákona je přitom ČTÚ. NSS dal v tomto sporu rozsudkem ze dne 31. 1. 2007, č. j. 7 As 50/2006-262 za pravdu Úřadu a uvedl, že v případě regulace v oblasti přístupu k síti a propojování se jedná o regulaci *ex ante* a současně jejím účelem není ochrana hospodářské soutěže, ale

zajištění toho, aby se specifická regulace telekomunikačních sítí rozvíjela ve zdravém konkurenčním prostředí. Naopak Úřad je oprávněn jednání posuzovat ve smyslu ZOHS, tedy v tomto případě zda smlouva o propojení telekomunikačních zařízení a sítí omezuje či neomezuje svobodnou vůli jejich účastníků rozhodnout se pro nejvhodnější způsob propojení. Telekomunikační předpisy a ZOHS tedy sledují jiné a na sobě nezávislé cíle. Obdobně jsou i cíle autorského zákona a ZOHS zcela jednoznačně odlišné a jejich působnost nelze zaměňovat. Pro úplnost zde stěžovatel z tohoto rozsudku NSS cituje (zvýraznění doplněno stěžovatelem):

*„Obsahem regulace v oblasti přístupu k síti a propojování je zejména regulace charakteru ex-ante, která je uplatňována z důvodu neexistence dostatečné konkurence na trhu. Jejím účelem není primárně ochrana hospodářské soutěže, ale zajištění rozvoje konkurenčního prostředí tak, aby se stávající sektorově specifická regulace posouvala směrem k výlučnému uplatňování obecných soutěžních pravidel. (...) **Podmínkou pro intervenci ČTÚ je tak především nedostatek souhlasné vůle smluvních stran a dále požadavek upravit ve správním rozhodnutí o nahrazení dodatku ke smlouvě o propojení ty otázky, jejichž úprava je pro realizaci propojení nezbytná.***

*Naopak oprávnění stěžovatele [Úřadu] je dle § 7 odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže primárně zaměřeno na posouzení dohod ve smyslu ustanovení § 3 až 6 zákona o ochraně hospodářské soutěže. **V předmětném případě se stěžovatel zabýval otázkou, zda smlouva o propojení telekomunikačních zařízení a sítí, ve které je stanoven výhradně jeden způsob propojení, bez ohledu na další alternativní způsoby, je porušením soutěžních pravidel či nikoliv, tj. zda do budoucna omezuje či neomezuje svobodnou vůli účastníků dohody rozhodnout se pro nejvhodnější způsob propojení.** V této souvislosti je nutné zmínit, že jak přímý, tak nepřímý způsob propojení představuje sám o sobě splnění zákonného požadavku stanoveného v § 37 odst. 2 telekomunikačního zákona, zatímco byla-li by tato dohoda po právu vyhodnocena jako dohoda, která vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže, byla by podle zákona o hospodářské soutěži zakázaná a neplatná.*

*Z výše uvedeného je zřejmé, že **regulační předpisy sledují primárně jiný cíl a nemohou být ztotožňovány se soutěžními předpisy. Sektorový regulátor upravuje svým rozhodnutím zejména vztahy do budoucna, kdy mezi jednajícími stranami nedošlo ke shodě ohledně smluvních podmínek, zatímco stěžovatel posuzuje dopady konkrétního jednání jednotlivých soutěžitelů.** Nad rámec shora uvedeného soud doplňuje, že i ve vyjádření uváděném příkladu (společnost V. C. R. a. s. v. T. C. R. a. s.) dospěl v následném sporu Městský soud v Praze mimo jiné k závěru, že je nepochybné, že na ČTÚ není přenesena pravomoc ÚOHS, z této skutečnosti však bez dalšího přímo nevyplývá, že by rozhodování ČTÚ nemohlo záviset na posouzení otázky, kterou je kompetentní řešit Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.“*

29. Obdobně jako u výše uvedených případů i zde NSS dospěl k závěru, že ČTÚ jako sektorový regulátor nemůže ve věci posouzení, zda došlo k porušení pravidel hospodářské soutěže, suplovat pravomoc Úřadu. V nyní posuzované věci je chráněným zájmem jak dodržování pravidel hospodářské soutěže, tak i pravidel stanovených autorským zákonem a Ministerstvo i Úřad by měly být oprávněni pachatele za porušení těchto jimi chráněných zájmů stíhat a případně potrestat.

30. Dále pak i v rozsudku ze dne 30. 7. 2009, č. j. 8 Afs 16/2007 ve věci Telefónica O2 dospěl NSS k závěru, že: „(...) existence regulačního rámce v případě neregulovaných cenových plánů nevyklučuje protisoutěžní jednání stěžovatele.“<sup>11</sup> Z uvedeného lze dovodit, že o jednom jednání je možné rozhodovat na úrovni více správních orgánů a tato situace mezi nimi nezpůsobuje kompetenční konflikt. I toto rozhodnutí NSS je tedy v souladu již s výše uvedenými závěry. K vyloučení působnosti Úřadu by mohlo dojít pouze v případě, pokud by pachatel byl obecně závaznými právními předpisy přímo vyjmut z působnosti předpisů soutěžního práva. K takovému vyloučení OSA v tomto případě ovšem nedošlo, a to ani na základě novely autorského zákona provedené zákonem č. 102/2017 Sb. (viz výše).
31. Otázkou kompetenčních sporů mezi orgány státní správy (konkrétně Úřadu) se zabývala i odborná literatura a je v ní uvedeno například toto (zvýraznění doplněno): „*Otázka řešení vztahu ex ante regulací, která je vykonávána zvláštními sektorovými regulátory (např. Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad) a ex post „regulace“, tj. působnosti soutěžní autority v oblasti regulovaných odvětví, byla dříve předmětem diskuzí; dnes se většinou zastává přístup, podle něhož, **spadá-li soutěžitel se svou činností pod sektorovou regulaci, nebrání to soutěžní autoritě, aby se na takového soutěžitele paralelně aplikovala i soutěžní pravidla, nebude-li porušen princip ne bis in idem. (...) Dodržování zákazu kartelových dohod i zákazu zneužívání dominantního postavení je tedy primárně vynucováno prostředky veřejného práva (na základě veřejnoprávní metody regulace), a to prostřednictvím vnitrostátních soutěžních úřadů (v České republice jím je Úřad) a Evropská komise; takto je těžiště vynucování dodržování soutěžních pravidel vnímáno i širší odbornou veřejností.***“<sup>12</sup> Sektorovým/ odvětvovým regulátorem je v projednávané věci Ministerstvo. I odborná veřejnost tedy dle stěžovatele zaujímá s ním shodný názor, že o věcech týkajících se dodržování pravidel hospodářské soutěže by měl rozhodovat výlučně Úřad.
32. Pro úplnost je vhodné doplnit, že i v rámci jiných oblastí kontroly hospodářské soutěže, než je kontrola zneužívání dominantního postavení, dochází k (pomyslným) střetům mezi Úřadem a jinými orgány, kdy dochází k přezkumu zdánlivě jedné věci (jednoho jednání) dvěma orgány moci veřejné, ale ve skutečnosti dochází k přezkumu jedné skutečnosti z různých hledisek. Z nedávné doby je možné upozornit zejména na případy, kdy existovala pochybnost (vznesená ze strany účastníků řízení) o působnosti Úřadu vzhledem k doзору nad orgány veřejné správy ve smyslu § 19a ZOHS. Konkrétně se jednalo o otázku, zda je Úřad povolán k přezkumu souladu obecně závazných vyhlášek se soutěžním právem a zda jednáním orgánů územní samosprávy projevujícím se ve vydání konkrétních obecně závazných vyhlášek obcí a měst může být narušena hospodářská soutěž ve smyslu ZOHS či zda je kontrola nad obecně závaznými vyhláškami svěřena pouze Ústavnímu soudu a Ministerstvu vnitra ve smyslu § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**zákon o obcích**“). V případě města Bílina došlo k tomu, že krajský soud deklaroval, že předmětná obecně závazná vyhláška není protizákonná ve smyslu zákona o obcích, ale současně může porušovat ustanovení ZOHS;

---

<sup>11</sup> Pozn. Tento rozsudek NSS byl dále potvrzen Ústavním soudem, a to usnesením ze dne 5. 1. 2012, sp. zn. III. ÚS 2770/09-2.

<sup>12</sup> Cit Raus, D., Oršulová, A. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 680 s.

v rozsudku krajského soudu ze dne 21. 5. 2020, č. j. 30 Af 5/2018-261 bylo judikováno, cit: „Ust. § 123 zákona o obcích slouží k ochraně souladu obecně závazných vyhlášek s právními normami hierarchicky vyšší právní síly. Ust. § 19a ZOHS sleduje jiný cíl, a to ochranu hospodářské soutěže. Použití citovaného ust. § 19a ZOHS může vést k deklaraci deliktního jednání obce a k uložení zákonem stanovené pokuty za toto jednání, současně však obecně závazné vyhlášky podléhají kontrole státu prováděné ministerstvem vnitra postupem ve smyslu ust. § 123 zákona o obcích“. Tento rozsudek krajského soudu byl potvrzen NSS rozsudkem ze dne 30. 9. 2022, č. j. 2 As 200/2020-123, kde NSS vysvětlil, že „Na základě § 19a ZOHS totiž nedochází k abstraktnímu přezkumu zákonnosti obecně závazné vyhlášky. Žalovaný zkoumá zákonnost vyhlášek pouze z úzce vymezeného hlediska, zda obecně závazná vyhláška nevyvolává účinek odporující zákonnému zákazu narušování hospodářské soutěže. Toto úzké vymezení odpovídá zaměření zákona, který upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení.“

33. Obdobně ve věci Děčín NSS v rozsudku ze dne 5. 4. 2022, č. j. 7 As 60/2020 – 34 deklaroval, že (zvýraznění doplněno stěžovatelem): „*Nadto je nutné zdůraznit, že ze strany žalovaného nedochází k přezkumu normativní činnosti ve smyslu přezkumu samotné činnosti jako takové, ale k přezkumu důsledků (konkrétních dopadů) dané regulace. Z hlediska aplikace ustanovení ZOHS je rozhodné toliko to, zda přijatá právní úprava narušila hospodářskou soutěž či nikoli. Pro posouzení věci žalovaným je naopak v podstatě irelevantní, zda obec měla pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, zda se při jejím vydání nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, zda zákonem jí svěřenou působnost nezneužila a zda je obsah vyhlášky rozumný.*“ To potvrzuje tezi stěžovatele, že Úřad chrání hospodářskou soutěž napříč všemi sektory, resp. i tam, kde je jinak činnost dotčeného subjektu podrobena specifické sektorové kontrole, tedy obecné dozorové pravomoci sektorového regulátora. Řečeno jinými slovy, Úřad posuzuje činnost soutěžitelů z hlediska dopadů na hospodářskou soutěž, bez ohledu na to, zda je daná činnost (odvětví) dále a více regulována dalšími předpisy a je tak podrobena případné další státní kontrole prováděné jinými státními orgány. Nelze však připustit závěr, že tam, kde je sektorová či jiná specifická úprava, je tím vyloučen dohled Úřadu nad účinky jednání na hospodářskou soutěž. Jak vyplynulo již z výše předloženého rozboru dosavadní judikatury ke kompetenčním sporům, nejde o vyloučení dozoru Úřadu, nýbrž o posílení státního dozoru v daných sektorech z důvodu ochrany dalšího veřejného zájmu (vedle ochrany hospodářské soutěže).
34. V rámci posuzování souladu obecně závazné vyhlášky s právními předpisy tedy Úřad a Ministerstvo vnitra vychází z jiných předpokladů a mohou dospět k jiným závěrům (tedy např. že předmětná vyhláška je v souladu s požadavky kladenými zákonem o obcích, ale současně že není v souladu se ZOHS). Tuto myšlenku potvrdil NSS v recentním rozsudku ze dne 8. 8. 2023, č. j. 4 As 223/2022-34 ve věci obecně závazných vyhlášek města Šumperk, kde uvedl: „(...) stěžovatelem vydané obecně závazné vyhlášky regulující provozování hazardních her na jeho území sledovaly legitimní cíl a vyhověly abstraktní kontrole zákonnosti. Jednání stěžovatele však nevyhovělo specifické kontrole provedené žalovaným, který zjistil nepřiměřené narušení hospodářské soutěže.“ Z uvedeného přitom dle stěžovatele jasně vyplývá, že i „paralelní“ přezkum obecně závazných vyhlášek ze strany Ministerstva vnitra dle zákona o obcích a ze strany Úřadu dle ZOHS si nijak neodporuje. Rovněž ani v nyní

projednávané věci nespátřuje stěžovatel důvod pro to, aby muselo být jednání OSA zkoumáno pouze Úřadem či naopak pouze Ministerstvem, neboť každý z uvedených správních orgánů přezkoumává jednání z jiného aspektu a chrání jiný veřejný zájem. Navíc v dané věci by Ministerstvo mohlo hypoteticky dospět k závěru, že z jeho pohledu k přestupku nedošlo, neboť žalobce svým jednáním autorský zákon neporušil. To však v žádném případě neznamená, že by Úřad naproti tomu nemohl dojít k tomu, že posuzované jednání žalobce bylo protisoutěžní. Obě tato „paralelní“ posouzení jsou si zcela rovnocenná a na sobě zcela nezávislá. Ministerstvo nemá pravomoc věc přezkoumávat ze soutěžního hlediska, stejně jako Úřad nemá pravomoc jednání žalobce přezkoumávat z hlediska souladu s autorským zákonem.

35. Pro dokreslení a potvrzení argumentu stěžovatele, že národní soutěžní úřad není omezen sektorovou regulací ve výkonu své působnosti směřující k ochraně hospodářské soutěže, stěžovatel poukazuje na velmi příhodný případ řešený SDEU v rámci předběžné otázky Vrchního zemského soudu v Düsseldorfu, týkající se pravomocí Spolkového úřadu pro hospodářskou soutěž. Jedná se o recentní rozsudek SDEU ze dne 4. 7. 2023, ve věci C-252/21 (META Platforms), ve kterém SDEU konstatoval, že orgán členského státu pro hospodářskou soutěž je oprávněn posoudit, zda došlo ke zneužití dominantního postavení ze strany podniku ve smyslu čl. 102 SFEU v tom smyslu, že došlo k prosazování nepřiměřené podmínky v souvislosti s předpisy na ochranu osobních údajů (dále též „GDPR“), tedy v oblasti, kde také existuje specifická sektorová regulace a příslušný specifický regulátor. Pro nyní posuzovanou věc je ovšem zvláště důležité, co SDEU konstatoval v bodě 48 tohoto rozhodnutí (zvýraznění doplněno): „(...) **v rámci posuzování, zda došlo ke zneužití dominantního postavení ze strany podniku na určitém trhu, se může ukázat nezbytným, aby orgán pro hospodářskou soutěž dotyčného členského státu posoudil rovněž soulad jednání tohoto podniku s jinými normami než normami práva hospodářské soutěže, například s pravidly v oblasti ochrany osobních údajů stanovenými v GDPR.**“
36. Pokud Spolkový úřad pro hospodářskou soutěž byl povolán rozhodovat věc META Platforms, kde došlo k řešení otázky, zda může tento úřad zkoumat jednání tamního účastníka řízení a případně konstatovat zneužití jeho dominantního postavení v souvislosti se smluvními podmínkami GDPR, Úřad by měl být analogicky povolán k rozhodování ve věci OSA. Ve věci OSA totiž Úřad také zkoumal, zda došlo ke zneužití dominantního postavení a pro nalezení řádné odpovědi mimo jiné zkoumal i nastavené smluvní podmínky a vztahy mezi jednotlivými smluvními stranami, a to v souvislosti s autorským zákonem.<sup>13</sup> Krajský soud však v napadeném rozsudku rozhodl ve zcela opačném duchu než SDEU v citovaném rozsudku.
37. Na základě výše uvedených skutečností a závěrů, zejména tedy dosavadní judikatury v principiálně obdobných věcech, je stěžovatel přesvědčen, že i ve věci OSA může dojít ze strany Úřadu a Ministerstva k samostatnému posuzování zákonnosti smluvních ujednání žalobce a jeho obchodních partnerů, neboť Úřad i Ministerstvo věc posuzují jinou optikou a s jiným cílem (chrání jiný veřejný zájem). Ani tuto skutečnost ovšem krajský soud při svém

---

<sup>13</sup> Viz např. bod 10 a násl., 55 a násl. a 120 a násl. prvostupňového rozhodnutí.

rozhodování nevzal v potaz, proto dospěl k nesprávnému právnímu posouzení věci. Krajský soud svým rozsudkem navíc v podstatě popřel koncept jednočinného souběhu přestupku.

### *Unijní kontext*

38. Jelikož je Česká republika součástí Evropské unie, mělo ze strany krajského soudu dojít k posouzení věci i v kontextu unijního práva. Pokud krajský soud dospěl k závěru, že o vytýkaném jednání OSA má z hlediska narušení hospodářské soutěže rozhodovat pouze Ministerstvo, znamenalo by to, že Ministerstvo by muselo zkoumat i to, zda jednání OSA nemá v souvislosti s porušením hospodářské soutěže tzv. přeshraniční prvek, a na věc následně použít příslušné unijní předpisy, případně věc předat Evropské komisi. Krajský soud ovšem opomněl vzít při svých úvahách o pravomocech Ministerstva v potaz to, že Úřad je v souladu s unijními předpisy stanoven výlučným orgánem pro hospodářskou soutěž, který má pravomoc aplikovat příslušné unijní předpisy.
39. Systém kontroly a zajištění dodržování unijních soutěžních pravidel je postaven na sdílené pravomoci Evropské komise a národních soutěžních orgánů. Tedy i národní soutěžní orgány jsou oprávněny (povolány, povinny) samy aplikovat unijní soutěžní právo. Aby bylo najisto postaveno, které národní orgány to jsou, zde stěžovatel připouští, že je na národním zákonodárci, jakým způsobem proces nastaví (kterému orgánu či orgánům kompetenci svěří). Přímou použitelný předpis EU, tedy nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. 12. 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy (dále též „**nařízení č. 1/2003**“), v čl. 35 odst. 1 stanoví: „*Členské státy určí orgán nebo orgány pro hospodářskou soutěž zodpovědné za používání článků 81 a 82 Smlouvy tak, aby byla účinně dodržována ustanovení tohoto nařízení. Opatření nezbytná ke zmocnění těchto orgánů k používání uvedených článků budou přijata do 1. května 2004. Mezi určenými orgány mohou být i soudy.*“ Pro úplnost ještě stěžovatel zmiňuje čl. 5 nařízení č. 1/2003, který výslovně stanovuje, že „*Orgány pro hospodářskou soutěž členských států mají pravomoc používat čl. 81 a 82 Smlouvy v jednotlivých případech*“. Česká republika tak byla povinna určit, který orgán nebo orgány, pokud by chtěla kompetence rozdělit mezi více svých orgánů, jsou těmi určenými k provádění (aplikaci) unijního soutěžního práva, tedy k řízení o porušení dnešních článků 101 a 102 SFEU. Takovéto určení kompetence musí být provedeno v národním právu obecně závazným právním předpisem a nelze to tedy umožnit správnímu soudu, který právo netvoří, ale toliko jej nalézá. Český zákonodárce pravomoc aplikovat články 101 a 102 SFEU svěřil zákonem, konkrétně zákonem o působnosti Úřadu ustanovením § 2 písm. c), resp. rovněž návazně v ust. § 20a ZOHS výlučně Úřadu. A dále za tím účelem Úřad vybavil potřebnými oprávněními, viz jednotlivé odstavce § 20a ZOHS. Autorský zákon v žádném ze svých znění nesvěřil Ministerstvu pravomoc aplikovat unijní soutěžní právo v České republice, ani jej k tomu nevybavil potřebnými oprávněními. Ani žádný jiný předpis Ministerstvu tuto kompetenci nikdy nesvěřil.
40. Stěžovatel tak uzavírá, že **Úřad je jediným vnitrostátním správním orgánem, který má pravomoc aplikovat články 101 a 102 SFEU v České republice ve smyslu čl. 5 a čl. 35 odst. 1 nařízení č. 1/2003.**



41. Pokud Úřad v napadeném rozhodnutí, resp. jemu předcházejícím prvostupňovém rozhodnutí konstatoval též porušení čl. 102 SFEU ze strany žalobce, pak dle výše uvedeného oprávnění a jeho rozhodnutí (přinejmenším) v rozsahu konstatace porušení čl. 102 SFEU nemůže být nicotné. Krajský soud v tomto ohledu věc tedy nesprávně posoudil, když unijní rozměr věci zcela přehlédl. Stěžovatel tak zdůrazňuje, že i kdyby NSS shledal jako krajský soud, že „*se ministerstvo v dotčených aspektech stalo soutěžním úřadem nahrazujícím ve vymezeném rozsahu činnost*“ Úřadu, pak rozhodně nemůže shledat, že Ministerstvo má pravomoc i k aplikaci unijních soutěžních předpisů. Tuto pravomoc má výlučně Úřad. **Rozhodnutí Úřadu o porušení článku 102 SFEU nemohou být nicotná**, a případná vada nicotnosti by nemohla vést k prohlášení celého prvostupňového a napadeného rozhodnutí za nicotná, ale případně toliko ve vztahu ke konstataci porušení ZOHS.
42. Stěžovatel však, jak vyplývá z celé této kasační stížnosti, považuje i prohlášení nicotnosti ve vztahu ke konstataci porušení ZOHS za nesprávné. Z pohledu stěžovatele by totiž bylo nelogické, aby o zneužití dominantního postavení OSA ve smyslu čl. 102 SFEU rozhodoval Úřad (pokud by si věc neatrahovala Komise), ale v rámci vnitrostátního soutěžního práva o něm rozhodovalo Ministerstvo. Unijní a české právo se v oblasti hospodářské soutěže aplikuje na shodné protisoutěžní jednání souběžně.<sup>14</sup> Byť teoreticky může být o porušení vnitrostátních předpisů a o porušení SFEU rozhodováno samostatně a různými správními orgány<sup>15</sup>, ale současně nelze předpokládat, že by racionální zákonodárce měl v zájmu rozdělit aplikaci soutěžních pravidel tak, že Úřadu zůstane aplikace unijního práva napříč všemi sektory, když porušení národního soutěžního práva v některých dílčích aspektech (v některých sektorech) svěří Ministerstvu. To jistě nebyl cíl předmětné novely autorského zákona.
43. Dále v souvislosti s unijním kontextem věci je nutné upozornit na další zásadní pochybení krajského soudu, který při svém rozhodování zcela opomněl vzít v úvahu existenci směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2019/1 ze dne 11. 12. 2018 o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění fungování vnitřního trhu (dále též „**směrnice ECN+**“). Obsahem směrnice ECN+ je mimo jiné povinnost členských států zajistit nezávislost vnitrostátních správních orgánů pro hospodářskou soutěž při uplatňování čl. 101 a 102 SFEU a při souběžném uplatňování vnitrostátních právních předpisů o ochraně hospodářské soutěže v téže věci, aby tyto orgány mohly plnit své povinnosti a vykonávat své pravomoci nestranně a v zájmu účinného a jednotného uplatňování uvedených článků SFEU.
44. Směrnice ECN+ klade velký důraz právě na nezávislost vnitrostátních orgánů hospodářské soutěže, aby mohly být články 101 a 102 SFEU a souběžně aplikované vnitrostátní soutěžní právo (viz čl. 1 odst. 2 věta první směrnice ECN+) účinně uplatňovány.<sup>16</sup> Proto je v čl. 4 odst. 1 směrnice ECN+ výslovně uvedeno: „*Aby byla zaručena nezávislost vnitrostátních správních orgánů pro hospodářskou soutěž při uplatňování článků 101 a 102 Smlouvy o fungování EU,*

<sup>14</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č.j. 5 Afs 9/2008-328.

<sup>15</sup> Tímto ovšem nechce stěžovatel říci, že o věci OSA by mělo být rozhodováno různými vnitrostátními orgány (viz dále).

<sup>16</sup> Viz např. bod 3 Směrnice ECN+.

*členské státy zajistí, aby tyto orgány plnily své povinnosti a vykonávaly své pravomoci nestranně a v zájmu účinného a jednotného uplatňování zmíněných ustanovení (...)”“.*

45. Ministerstvo je sice stejně jako stěžovatel ústředním orgánem státní správy, ale na rozdíl od Úřadu mu není garantována nezávislost.<sup>17</sup> Ve světle směrnice ECN+ a zákona č. 226/2023 Sb. by o věcech souvisejících s fungováním a ochranou hospodářské soutěže ve smyslu unijního práva a rovněž souběžně aplikovaného národního soutěžního práva nemělo a ani nemohlo Ministerstvo rozhodovat, neboť není zaručena jeho nezávislost. Nemohlo by se tak stát v dotčených aspektech „soutěžním úřadem“ namísto Úřadu, jak uvedl krajský soud. Ministerstvo se nemůže stát (není) soutěžním úřadem ani v žádných konkrétních aspektech (kontrola soutěžního jednání kolektivních správců), ani v některých parciálních otázkách. Tato kompetence zcela přísluší na národní úrovni Úřadu. Směrnice ECN+ byla do českého právního řádu včleněna zákonem č. 226/2023 Sb., který nabyl účinnosti pouhý měsíc po vydání napadeného rozsudku. V rámci dodržování zásady „eurokonformního“ výkladu právních předpisů měl krajský soud dle stěžovatele rovněž přihlídnout k existenci této směrnice a jejímu obsahu.
46. Stěžovatel je přesvědčen, že pokud by mělo být přistoupeno na výklad ZOHS a autorského zákona tak, jak to v napadeném rozsudku provedl krajský soud, Česká republika by se mohla vystavit riziku zahájení řízení ze strany Komise z důvodu nesplnění povinnosti řádně transponovat obsah unijních předpisů do svého právního řádu (*infringement procedure*). Jak už bylo totiž uvedeno výše, Česká republika je v souvislosti se směrnicí ECN+ povinna zajistit nezávislost orgánu hospodářské soutěže, což by v případě, že by dalším soutěžním orgánem, byť jen pro určité otázky, bylo Ministerstvo, nebylo splněno. Ostatně řízení o porušení povinností členského státu by České republice hrozilo při prosazení výkladu podaného krajským soudem i z toho důvodu, že sektorová regulace omezuje působnost soutěžního úřadu, tedy brání účinnému prosazování unijního i vnitrostátního soutěžního práva. Takováto situace nastala právě ve Slovenské republice, která v jednom znění slovenského soutěžního zákona<sup>18</sup> omezila působnost Úřadu v oblastech, kde je daná působnost sektorového regulátora dle zvláštního právního předpisu, což vedlo k zahájení formálního řízení o porušení Smlouvy o ES a též článků 5 a 35 nařízení č. 1/2003. Řízení u Evropské komise bylo vedeno pod č. 2008/2112. V reakci na tento stav Národní rada Slovenské republiky novelizovala slovenský soutěžní zákon a sporné ustanovení vypustila.<sup>19</sup> Dle stěžovatele není samotný právní řád České republiky (znění autorského zákona ve znění naříkané novely) v rozporu se závazky vyplývajícími z členství v EU, avšak pokud by měl obstát výklad provedený krajským soudem v napadeném rozsudku, pak by nepochybně o rozpor šlo a byl by to důvod pro zahájení řízení

<sup>17</sup> Nezávislost Úřadu se mimo výslovné zákonné garance projevuje i například ve složitosti procesu odvolání předsedy Úřadu (viz § 1 odst. 10 zákona o působnosti Úřadu), a to na rozdíl například od procesu odvolání ministra, kdy nemusí být splněny žádné specifické zákonné podmínky (omezení) a toto rozhodnutí bývá často pouze politickým aktem.

<sup>18</sup> Tj. zákona č. 136/2001 Z. z., o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov.

<sup>19</sup> Viz důvodová zpráva k předmětné novele, dostupná na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=326863>.

s Českou republikou ze strany Evropské komise. I tyto skutečnosti svědčí o tom, že krajský soud dospěl ve svém rozsudku k nesprávnému právnímu posouzení řešené otázky.

47. Nelze také zapomínat na skutečnost, že vztahy vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž a Komise jsou založeny na vzájemné spolupráci a výměně informací. To se projevuje například tím, že vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž písemně informují Komisi o tom, že u nich bylo zahájeno řízení na základě článků 101 nebo 102 SFEU. Komise má pak oprávnění o takovém jednání zahájit sama řízení, čímž vnitrostátní orgán ztrácí svou kompetenci o věci rozhodnout. Pokud by uvedený krajský soud zohlednil, pak by musel dojít k závěru, že orgánem informujícím Komisi muselo být Ministerstvo, které ovšem současně nemůže být soutěžním orgánem zabývajícím se porušením čl. 101 a 102 SFEU (viz výše). I pokud by byl Úřad ve věci OSA oprávněn rozhodovat o porušení čl. 102 SFEU, ale nikoliv již o porušení vnitrostátních předpisů, nebyla by situace o mnoho jednodušší, neboť v takovém případě by mohla Komise zahájit řízení o porušení čl. 102 SFEU (na základě informace od Úřadu), ale současně by Ministerstvo rozhodovalo o porušení vnitrostátních předpisů bez jakékoliv informace o tomto vývoji na unijní úrovni. Jinak řečeno, rozdělování pravomocí mezi Ministerstvo a Úřad by v tomto ohledu bylo zcela nelogické, matoucí a pro žalobce se zcela nepředvídatelným výsledkem. Stěžovatel je i z tohoto důvodu přesvědčen o tom, že o jednání žalobce ve smyslu soutěžních předpisů (nejen unijních, ale i vnitrostátních) může rozhodovat pouze Úřad.
48. Pro srovnání je rovněž vhodné vzít v úvahu, kdo a jakým způsobem rozhoduje o obdobných věcech, jako je jednání OSA z hlediska dopadů na hospodářskou soutěž, v jiných členských státech Evropské unie, když právní řády jednotlivých členských států jsou již výrazně harmonizovány.
49. Soutěžní úřady jiných členských států se rovněž zabývaly zneužitím dominantního postavení kolektivních správců autorských práv na svém území (přičemž některé případy se dostaly až před SDEU), když v těchto případech nedošlo k pochybnostem ohledně pravomoci národního soutěžního orgánu o této věci rozhodovat, ačkoli zcela jistě mají obdobně své sektorové regulátory dané problematiky a zákonnou regulaci vzhledem k harmonizaci právních řádů členských států EU. Jde například o rozhodnutí litevského soutěžního orgánu ve věci kolektivního správce AKKA/LAA (o předběžné otázce v dané věci rozhodl SDEU svým rozsudkem ze dne 14. 9. 2017 C-177/16, AKKA/LAA), či o poměrně recentní rozhodnutí Protimonopolného úřadu Slovenskej republiky ze dne 23. 2. 2022, č. 2022/DOZ/POK/2/12, ve věci LITA, autorská společnost.
50. Na základě výše uvedeného je stěžovatel přesvědčen o tom, že krajským soudem nemělo dojít ke konstatování nicotnosti prvostupňového i napadeného rozhodnutí, a to zcela jistě ne ve vztahu k ve výroky, ve kterých bylo konstatováno porušení čl. 102 SFEU, ale ani jako celku.

*Lex generalis a lex specialis*

51. Stěžovatel se rovněž neztotožňuje s úvahou krajského soudu v tom smyslu, že ZOHS je *lex generalis* vzhledem k autorskému zákonu jako *lex specialis*, a proto by mělo být ve věci postupováno pouze dle autorského zákona.<sup>20</sup>
52. Krajský soud sice provedl jakousi teoretickou úvahu o tom, že ZOHS obsahuje regulaci chování dominantních soutěžitelů a autorský zákon upravuje chování kolektivních správců (jako monopolistů) při stanovování autorských odměn, a proto by měl být autorský zákon považován za speciální právní předpis. Tato úvaha je ovšem poměrně strohá bez vlastních úvah a není podložena ani žádnými dalšími odkazy na související judikaturu či odborné publikace, které by ji jakýmkoliv způsobem podporovaly. Takovouto poměrně jednoduchou a strohou úvahou lze dle stěžovatele totiž dospět i ke zcela opačnému závěru, a to, že ZOHS je vzhledem k autorskému zákonu jako *lex specialis*, neboť autorský zákon upravuje práva a povinnosti kolektivních správců obecně, ale ZOHS upravuje jejich jednání pouze s ohledem na ochranu hospodářské soutěže před jejím nedovoleným narušením. Obdobně jako je to v případě ERÚ, ČTÚ či Ministerstva vnitra, kdy soutěžní otázky (tedy dopady posuzovaného jednání na hospodářskou soutěž) jsou vždy ponechány soutěžnímu úřadu. *Cum grano salis* lze říci, že soutěžní úřad v tomto ohledu nemá vnitrostátního konkurenta.
53. Stěžovatel chce k tomuto připomenout, že rozlišení na právní normy speciální a generální vyplývá ze způsobu míry abstraktnosti formulace jejich hypotézy. U norem speciálních se vyskytuje prvek, jehož se generální normě nedostává, tedy generální norma je formulována obecněji a zahrnuje širší množinu daného jevu.<sup>21</sup> Ústavní soud se otázkou porovnání dvou právních předpisů v tomto ohledu již zabýval. Z nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02 jasně vyplývá, že tato otázka není jednoduchá, ale naopak poměrně komplexní. Krajský soud ovšem na nějaké podrobnější porovnání obou právních předpisů a vyvození objektivního závěru v napadeném rozsudku zcela rezignoval.
54. Stěžovatel se domnívá, že při výkladu právních norem a jejich použitelnosti na konkrétní skutkový stav je v této věci důležité posuzovat účel a cíl ZOHS a autorského zákona a teprve poté je teoreticky možné konstatovat, který z těchto právních předpisů je v postavení *lex specialis* k tomu druhému (což konstatuje i výše uvedený náleze Ústavního soudu). Jak už bylo uvedeno výše, ZOHS a autorský zákon dle stěžovatele nesledují stejné cíle a účel. To vyplývá mimo jiné hned z prvních ustanovení jak ZOHS, tak autorského zákona. V § 1 odst. 1 ZOHS je uvedeno: „*Tento zákon upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb (dále jen "zboží") proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení (...)*“ a naopak v § 1 odst. 1 autorského zákona je uvedeno, že: „*(...) upravuje a) práva autora k jeho autorskému dílu, b) práva související s právem autorským: 1. práva výkonného umělce k jeho uměleckému výkonu, 2. právo výrobce zvukového záznamu k jeho záznamu, 3. právo výrobce zvukově obrazového záznamu k jeho záznamu, 4. právo rozhlasového nebo televizního*

<sup>20</sup> Viz body 47 a 48 napadeného rozsudku.

<sup>21</sup> Srov. Hanuš, L. *Vybrané problémy interpretace právních předpisů a právní argumentace*. Brno, 2006. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra právní teorie. Vedoucí práce JUDr. Miloš Večeřa, CSc. str. 41 – 42. Online dostupné zde: [https://is.muni.cz/th/17135/pravf\\_d/Disertacni\\_prace.pdf](https://is.muni.cz/th/17135/pravf_d/Disertacni_prace.pdf).

*vysílatele k jeho vysílání, 5. právo zveřejnitel k dosud nezveřejněnému dílu, k němuž uplynula doba trvání majetkových práv, 6. právo nakladatele na odměnu, 7. právo vydavatele tiskové publikace, c) právo pořizovatele k jím pořízené databázi, d) ochranu práv podle tohoto zákona, e) kolektivní správu práv autorských a práv souvisejících s právem autorským (dále jen „kolektivní správa“).*“ Jedná se tedy zcela jednoznačně o naprosto odlišnou právní úpravu, která chrání zcela odlišné veřejné zájmy – v případě ZOHS je jím zajištění efektivní hospodářské soutěže a v případě autorského zákona je jím ochrana autorských děl a práv s nimi souvisejících. Závěry krajského soudu v tomto ohledu tedy považuje stěžovatel za vadné.

55. Je vhodné zde také upozornit na rozsudek Vrchního soudu v Olomouci již ze dne 14. 11. 1996, č. j. 2 A 6/96, ve věci ŠKODA, kde je uvedeno: *„Jestliže je úkolem soudu posoudit, zda rozhodnutí žalovaného nevybočilo z mezí zákona, tj. zejména z jeho logiky, pak touto logikou zákona o ochraně hospodářské soutěže je především dosažení jeho účelu, tedy zajištění efektivní soutěže na trhu.“* Stěžovatel je přesvědčen, že napadeným a prvostupňovým rozhodnutím nijak nepřekročil zákonné meze, neboť se snažil naplnit svůj účel, tedy chránit fungování hospodářské soutěže. Tuto okolnost ovšem krajský soud nijak nevzal v potaz.
56. Stěžovatel tak konstatuje, že krajský soud nedůvodně paušalizoval vztah mezi ZOHS a autorským zákonem, a vyvodil tak ve věci nesprávné právní závěry.

#### *Širší souvislosti případu*

57. V neposlední řadě je vhodné dodat, že ve věci dozoru nad činností kolektivních správců, tedy v tomto případě nad činností OSA, panovaly v minulosti mezi Úřadem a Ministerstvem jisté nejasnosti. V roce 2014 se Svaz léčebných lázní České republiky, se sídlem Jiráskova 17, 351 01 Františkovy Lázně (dále též „**Svaz lázní**“) obrátil na Úřad s podnětem na zahájení správního řízení o přezkoumání činnosti kolektivních správců z moci úřední. Svaz lázní se současně obrátil i na Ministerstvo s podnětem na projednání činnosti OSA ve smyslu § 103 odst. 2 autorského zákona. Úřad ovšem přípisem ze dne 9. 12. 2014 Svazu lázní sdělil, že k projednávání takové věci není příslušný, a to z důvodu, že se jedná toliko o porušení autorského zákona, kde je příslušné Ministerstvo a nebyl zde spatřován soutěžní rozměr. Věc byla ale současně Ministerstvem Úřadu postoupena unesením ze dne 19. 12. 2014, sp. zn. MK 69539/2014 OAP s tím, že obdržení podnět měl z větší části směřovat proti zneužití dominantního postavení kolektivních správců, a v tomto ohledu tedy není k rozhodování ve věci příslušné. Na základě těchto skutečností se Svaz lázní v roce 2015 obrátil na veřejného ochránce práv, přičemž poukazoval na nečinnost Úřadu a Ministerstva.
58. Dne 2. 10. 2017 (tedy po nabytí účinnosti zákona č. 102/2017 Sb., kterým byl novelizován autorský zákon a na který se odkazuje krajský soud) vydal veřejný ochránce práv zprávu o šetření ve věci Svazu léčebných lázní České republiky, sp. zn. 307/2015/VOP/TM, č. j. KVOP-26884/2017 (dále též „**zpráva VOP**“), ve které došlo ke konstatování nečinnosti Úřadu, a to v tom smyslu, že Úřad se dopustil nečinnosti, když stěžovatele pouze odkázal na Ministerstvo, aniž provedl alespoň předběžné šetření podnětu a zjistil, zda mohlo dojít ke zneužití dominantního postavení kolektivních správců (jedním z nich byl i žalobce) při sjednávání hromadných smluv. Obdobně i Ministerstvo se dle zprávy VOP dopustilo nečinnosti

v oblastech, ve kterých mu dle autorského zákona přísluší dozorová pravomoc. Veřejný ochránce práv ve zprávě VOP výslovně uvedl, že dohledem Ministerstva není dotčen dozor Úřadu ve smyslu ZOHS. Přestože se dle veřejného ochránce práv v první řadě jedná o posouzení činnosti OSA ve světle autorského zákona, Úřad se měl podnětem Svazu lázní zabývat, a tedy přezkoumat činnost OSA ve světle soutěžně-právních předpisů, neboť „soutěžněprávní stránka kolektivní správy je autorským zákonem svěřena výslovně právě Úřadu.“ Na základě tohoto závěru pak veřejný ochránce práv uložil Úřadu povinnost vyjádřit se ke zprávě VOP a informovat jej o přijatých opatřeních k nápravě.

59. Dne 8. 11. 2017 předseda Úřadu reagoval na zprávu VOP svým přípisem takto: „(...) v obecné rovině přisvědčuji Vašemu názoru, že problematikou excesivních cen je Úřad povinen se zabývat i v případě kolektivně spravovaných autorských práv, nicméně v daném případě nesdílím Váš názor o pochybení Úřadu, pokud svou pravomoc v konkrétním posuzovaném případě neuplatnil, neboť Úřad nemůže konstatovat nepřiměřenost u těch cen, jejichž výše je regulována právním předpisem. Zároveň bych Vás rád na doplnění informoval, že Úřad obdržel od stěžovatele opětovně podnět týkající se stanovení odměn dle § 23 autorského zákona, v jehož rámci prověří způsob zohlednění obsazenosti ubytovacích zařízení při kalkulaci autorských odměn s ohledem na možné znevýhodnění některých ubytovacích zařízení.“
60. Zmíněný podnět byl Úřadu ze strany Svazu lázní doručen dne 23. 10. 2017, Úřad jej prověřil a v rámci předběžného šetření ve věci vyplynula indicie na možné porušení § 11 odst. 1 ZOHS a čl. 102 SFEU, proto Úřad následně zahájil v dané věci správní řízení. V průběhu správního řízení pak bylo zjištěno, že mezi OSA a jeho obchodními partnery docházelo k uzavírání smluv s nepřiměřenou obchodní podmínkou spočívající v nezohledňování obsazenosti pokojů při stanovení výše autorské odměny za poskytnutí licencí k zpřístupnění díla ubytovaným, a to bez objektivního ospravedlnitelného důvodu. V soutěžněprávním kontextu je pak významné to, že soutěžitel OSA vynucoval dodržování této nepřiměřené obchodní podmínky na svých obchodních partnerech z toho titulu, že měl v rozhodném období na relevantním trhu dominantní postavení. Právě to je rozhodujícím soutěžním faktorem (nikoliv faktorem rozhodným pro posouzení věci z hlediska autorského zákona), neboť tímto postupem byli znevýhodněni smluvní partneři OSA. Tato zjištění pak byla důvodem pro vydání prvostupňového a napadeného rozhodnutí.
61. Je nutné podotknout, že z přípisu předsedy Úřadu ze dne 20. 7. 2015, č. j. ÚOHS-L0187/2015/NV-18235/2015/440/LRy (ve kterém předseda Úřadu žádá o upřesnění ustanovení § 102 autorského zákona tak, aby z něj bylo zcela zřejmé, jaké konkrétní kompetence spadají do působnosti Úřadu a Ministerstva) jsou ze strany žalobce i krajského soudu vyvozovány nepřiléhavé závěry. Tímto přípisem se Úřad nijak nevzdává své pravomoci rozhodovat o jednání kolektivních správců, kterým byla narušena pravidla hospodářské soutěže, ale pouze poukazuje na nutnost jednoznačně vymezit jeho pravomoci vzhledem k pravomocem Ministerstva. Rozhodování o tom, zda došlo ke zneužití dominantního postavení, pak zcela jednoznačně spadá do oblasti hospodářské soutěže, a mělo by tedy spadat i pod výlučnou pravomoc Úřadu. Takto to Úřad vždy v minulosti chápal a v tomto směru se vždy konzistentně vyjadřoval, ať už to bylo v jednání s jinými orgány státní správy (Ministerstvem nebo jinými sektorovými regulátory) či v rámci legislativního procesu.

62. V souvislosti s vymezením pravomocí Úřadu a Ministerstva bylo dne 17. 7. 2015 (tedy pouze tři dny před výše uvedeným přípisem předsedy Úřadu, ze kterého krajský soud dovodil, že Úřad se k rozhodování o jednání kolektivních správců nehlásí vytvořeno i stanovisko Úřadu č. j. ÚOHS-D0353/2015/OS-18132/2015 a adresováno veřejnému ochránci práv. V tomto stanovisku Úřadu se konstatuje, že **Ministerstvo je jediným orgánem kompetentním k posouzení jednání kolektivních správců ve smyslu autorského zákona** a nesouhlasí proto s postoupením celé věci (podnětů ze strany Svazu lázní) ze strany Ministerstva pouze proto, že stěžovatel namítal zneužití dominantního postavení. Úřad k tomuto rovněž doplnil (zvýraznění doplněno stěžovatelem): „*Jediným orgánem, který pravomoc k posouzení souladu s autorským zákonem má, je Ministerstvo kultury. V rozsahu činností kolektivních správců, na které nedopadá působnost autorského zákona, je výkon dozorové pravomoci Úřadu zcela namístě. Jedná se o praxi běžnou v ostatních regulovaných odvětvích či oblastech.*“

### III.

#### Způsob posouzení nicotnosti rozhodnutí Úřadu

63. Zda jsou správní rozhodnutí nicotná, či nikoliv, je otázkou, kterou by měl *ex officio* řešit sám soud. Z napadeného rozsudku je ovšem patrné, že krajský soud se v podstatě bez dalšího ztotožnil s nesprávným názorem žalobce, který byl vyjádřen v jeho námítce nicotnosti prvostupňového a napadeného rozhodnutí. Navíc po více než dvou a půl letech od podání žaloby ve věci v napadeném rozsudku nebylo ze strany krajského soudu nijak odpovězeno na důležité právní otázky týkající se merita věci, které byly zásadním předmětem sporu mezi Úřadem a žalobcem. Jak už stěžovatel uvedl, i kdyby měla platit teze krajského soudu, že novela autorského zákona učinila z Ministerstva v jistém aspektu soutěžní úřad, tak by to nebylo v aspektu unijním, o tom nemohlo být ani pochyb, proto v rozsahu konstatace porušení čl. 102 SFEU se krajský soud měl žalobou meritorně zabývat, ne si věc ulehčit a vyhnout se zcela hodnocení merita věci.
64. Krajský soud stěžovateli v napadeném rozsudku vytýká, že se námitkou nicotnosti, kterou vnesl žalobce, dostatečně nevypořádal.<sup>22</sup> Výsledným dojmem zde tedy pro stěžovatele je, že pokud by svou argumentaci k této žalobní námítce ve svých vyjádřeních více rozvedl, nemuselo by k prohlášení nicotnosti prvostupňového a napadeného rozhodnutí dojít. U rozhodnutí, zda je správní rozhodnutí nicotné či nikoliv, by přitom nemělo rozhodovat to, jakým způsobem a jak obsáhle a či zda vůbec se k tomu správní orgán vyjádřil, ale má se jednat o kvalifikované rozhodnutí správního soudu. Pro úplnost zde stěžovatel uvádí, že ve svých vyjádřeních k žalobě se opravdu zaměřoval spíše na námítky žalobce týkající se merita věci, ale přesto se i námitkou nicotnosti zabýval. Sice ne tak obšírně, jak činí nyní v kasační stížnosti, ale i tak ve svém vyjádření k žalobě krajský soud upozornil na nesprávnost této žalobcovy argumentace. Stěžovatel uvádí, že otázku vztahu Úřadu a sektorových regulátorů považoval již za natolik v minulosti vyřešenou dosavadní judikaturou, že ji pokládal za jednoznačnou, očekává, že ji takto musí vnímat i krajský soud, kterému judikatura správních soudů v této věci nemůže být neznámá. Napadený rozsudek proto stěžovatel i z tohoto důvodu vnímá jako velmi překvapivý.

---

<sup>22</sup> Viz bod 58 napadeného rozsudku.

#### IV. Shrnutí

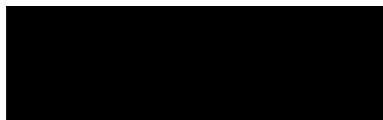
65. Úřad v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí řešil toliko (výhradně) soutěžní aspekt jednání žalobce dle ZOHS, nikoliv obecnou přiměřenost či stanovování cen dle autorského zákona. Soutěžní aspekt jednání žalobce nebyl oprávněn řešit vedle (místo) Úřadu jiný vnitrostátní správní orgán, ani Ministerstvo, to totiž není povoláno k ochraně férové hospodářské soutěže ani v oblasti kolektivních správců, byť tato oblast je sama o sobě regulována zvláštními předpisy. Naříkaná novela autorského zákona na tom nic nezměnila. V tomto směru se také Úřad v minulosti konzistentně vyjadřoval.
66. Je pravdou, že Úřad v prvostupňovém rozhodnutí konstatoval, že žalobce „*uplatňoval bez objektivně ospravedlnitelných důvodů [...] sazby odměn stanovené ve svém sazebníku autorských odměn [...] aniž by v nich zohlednil četnost využití ubytovacích prostor (obsazenost ubytovacích zařízení)“ a tedy „požadoval od poskytovatelů ubytovacích služeb platby autorských odměn i z neobsazených pokojů, v nichž nedošlo k užití díla prostřednictvím jeho zpřístupnění“*, to ale neznamená, že tímto jednáním nemůžou být porušeny soutěžněprávní předpisy (konkrétně zneužití dominantního postavení vynucováním nepřiměřené obchodní podmínky), nad čímž má dozorovou pravomoc na národní úrovni výlučně Úřad a může za takové protisoutěžní jednání jako jediný ukládat sankce.
67. Úřad se musel v průběhu správního řízení zabývat podstatou vynucované obchodní podmínky, jak byla upravena v autorském zákoně, neboť by jinak nemohl konstatovat, jestli je tato podmínka postavena na objektivně ospravedlnitelném důvodu, a tedy zda je přiměřená či nikoliv. Teprve na základě tohoto posouzení dané smluvní podmínky pak mohl Úřad konstatovat zneužití dominantního postavení týkající se jejího vynucování. Nejedná se tedy o posouzení zákonnosti jednání OSA ve světle autorského zákona, k čemuž je povoláno Ministerstvo, ale jedná se o posouzení věci v kontextu soutěžněprávních předpisů, k čemuž je Úřad zcela jednoznačně oprávněn. Úřad ve výroku svého rozhodnutí nekonstatuje porušení autorského zákona, což mu nepřísluší, ale konstatuje (vedle porušení SFEU) porušení ZOHS, k čemuž je naopak povolán.
68. Na základě všeho výše uvedeného lze konstatovat, že krajský soud otázku nicotnosti prvostupňového a napadeného rozhodnutí nesprávně posoudil, tedy zatížil napadený rozsudek vadou spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.



**V.**

**Petit kasační stížnosti**

Stěžovatel na základě výše uvedeného navrhuje, aby Nejvyšší správní soud postupem podle ustanovení § 110 odst. 1 věty první soudního řádu správního rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 6. 2023, č. j. 29 Af 8/2021-330 **zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.**



doc. JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.  
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže  
pověření k zastupování založeno u soudu

**Přílohy – důkazy:**

1. Zpráva VOP o šetření ve věci Svazu léčebných lázní České republiky
2. Vyjádření předsedy Úřadu ze dne 8. 11. 2017
3. Unesení Ministerstva kultury ze dne 19. 12. 2014, sp. zn. MK 69539/2014 OAP
4. Stanovisko Úřadu ze dne 17. 7. 2015, č. j. ÚOHS-D0353/2015/OS-18132/2015

