

## ÚVOD

Konkurence je hybným momentem ekonomické aktivity a základem efektivního fungování tržní ekonomiky, základem bohatství národů a blahobytu jednotlivce. Toto tvrzení je notorií, kterou nám již ve druhé polovině 18. století logicky zdůvodnil morální skotský filozof *Adam Smith* (1723–1790), když předtím osvětlil chování lidí pomocí nástrojů morální filozofie.<sup>1</sup> Lidé podle Smitha jsou sice vedeni neviditelnou rukou trhu k vlastnímu prospěchu, ale mělo by se tak dít v mezích určitých morálních pravidel, která splňují kritérium spravedlnosti a dalších ctností, a povedou k harmonii společenského řádu založeného na tržní směně. Pokud trh z nějakého důvodu nemůže poskytovat žádoucí služby, Smith výslovně připouští aktivitu veřejné moci.<sup>2</sup>

Právo místo slova konkurence používá lépe znějící, měkčí pojem „*hospodářská soutěž*“, ale podstata je stejná: ekonomické subjekty (soutěžitelé) se snaží mít s co nejnižšími náklady co největší prospěch, tedy dosáhnout penězi vyjádřený zisk. Každá soutěž, tedy i ta hospodářská, má svá pravidla. Jaká však mají být a proč zrovna taková? Která pravidla povedou ke společensky nejlepšímu výsledku? Pojem a hranice, kdy je hospodářská soutěž poctivá a kdy nepoctivá, se může měnit podle historických, náboženských a kulturních zvyklostí, podle teoretické ekonomické doktríny, popřípadě podle jiných kritérií diktovaných společenskou poptávkou nebo zahraničními vzory.

Právní ochrana hospodářské soutěže, v současnosti také zkráceně „*soutěžní právo*“, jakožto svébytné právní odvětví je zásadně provázáno s ekonomickým životem daného státu, určuje rámec a meze, co je a co už není v ekonomické praxi dovoleno. Je oborem právní regulace, který prochází vývojem, ať již dílčími novelami zákonů, či častěji výkladovým, tzv. soudním dotvářením práva na národní úrovni a v současnosti i na úrovni Evropské unie. Již jen definice cíle, tedy co má být chráněno a regulováno, se měnilo a mění. Má to být ochrana hospodářské soutěže obecně či jen ochrana některých citlivých trhů? Ochrana všech soutěžitelů na trhu, tedy včetně státu, nebo jen soukromých podnikatelů? Ochrana malých a menších podnikatelů před silnějšími, nebo ochrana domácích podnikatelů před zahraničními? Má stát chránit všechny podnikatele před krizí? Je možná podpora podnikatelů jakožto velkých zaměstnavatelů? Jak se bude konkrétně ochraňovat ekonomický blahobyt a udržitelný vývoj, nebo bude cílem jen ochrana blahobytu spotřebitele? Co když multikritériální cíle budou protichůdné, jaké kritérium bude silnější?

---

<sup>1</sup> SMITH, A. *Teorie mravních citů*. Praha: Liberální institut, 2005.

<sup>2</sup> Při zajištění základní gramotnosti obyvatel, u dopravní infrastruktury a veřejných staveb, u finančních trhů limitem růstu úrokových sazeb apod., viz SMITH, A. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Praha: Liberální institut, 2001, s. 312, 641–647.

Byť je právo na ochranu hospodářské soutěže těsně spjata s ekonomikou, tak tyto otázky soutěžního práva nelze jednoduše rozřešit na základě ekonomických úvah či mikroekonomických propočtů. Jednak jsou ryze normativní povahy a jednak ani fakticky neexistuje jen „jedna jediná“ ekonomická teorie. Ta, která je v současnosti zachycena v běžných učebnicích, se představuje jako tzv. *mainstreamový proud*, je to tzv. *ekonomie hlavního proudu*, na jejichž postulátech se většina ekonomů dokáže zhruba shodnout.<sup>3</sup> Je nutné dodat, že ne všechny ekonomické teorie a školy jsou v souladu a rozhodně nenabízejí stejný pohled na hospodářskou soutěž,<sup>4</sup> mají různá zdůvodnění a doporučení, liší se i historické zkušenosti. Právo ochrany hospodářské soutěže představuje sféru, kde se prolínají právní nástroje a ekonomické teorie a modely, ale je na zákonodárci, zda a co si konkrétně z analýz ekonomických škol a myšlenek jejich představitelů vybere jako zdůvodnění pro svou právní regulaci hospodářské soutěže, či zda se poučí z minulých právních úprav včetně jejich chyb a omezení.

Cílem monografie je podat chronologický přehled typických názorů na právní ochranu hospodářské soutěže a regulaci chování soutěžitelů na našem území z pohledu cílů regulace, právní úpravy, mezinárodních teoretických koncepcí a ekonomického zdůvodnění. Kniha není systematickým detailním pojednáním o právních úpravách. Ukazuje na právně-historické mezníky regulace hospodářské soutěže na našem území a jejich zdůvodnění českými a československými právníky a národohospodáři, i na to, jak je důležité v kontextu dějin ekonomických teorií správně chápat obsah jednotlivých ekonomických pojmů z oblasti hospodářské soutěže, protože ustálené a v historickém čase správně zasazené pojetí je pro aplikaci soutěžního práva nezbytné.<sup>5</sup> Proto je dalším cílem snaha ukázat historickou proměnlivost a ekonomickou podmíněnost apriorních postojů k hospodářské soutěži.

Z výše uvedených důvodů mnohavrstevně problematiky jsme pro naši knihu zvolili multioborový historicko-právně-ekonomický přístup k problematice monopolů, kartelů a hospodářské soutěže obecně tak, aby byla vidět základní filozofie přístupu k hospodářské realitě. Od prvních poznatků vycházejících z antic-kých a křesťanských tradic, teorie spravedlivé ceny, zákazu monopolů a akceptaci

<sup>3</sup> Asi nejznámější je učebnice SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. *Economics*. 19th edition, New York: McGraw-Hill/Irwin, 2010, ale i ta se pohybovala od zřetelně keynesiánských pozic ve svých prvních vydání v 50. a 60. letech 20. století až po přijetí některých tezí monetarismu a části nové institucionální ekonomie v současnosti. Viz také SAMUELSON, P. A. Credo of a Lucky Textbook Author. *Journal of Economic Perspectives*, 1997, vol. 11, no. 2, s. 153–160.

<sup>4</sup> Odmítavé stanovisko k regulaci jako takové má většina autorů Rakouské školy, viz BAŽANTOVÁ, I., HORYCH, J. Ekonomická analýza práva Rakouské školy s přihlédnutím k právu hospodářské soutěže. In GÁBRIŠ, T. a kol. *Nedogmatická právní věda. Od marxismu po behaviorální ekonomii*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 145–158. Postoje liberálních ekonomických škol k hospodářské soutěži shrnuje obhájená dizertační práce J. Horycha (PF UK 2021), ze které je v této knize také čerpáno.

<sup>5</sup> V USA se od konce 19. století mluví o *antitrustových zákonech*, ve střední Evropě (Německo, Rakousko-Uhersko a později nástupnické státy včetně Československa) se v první třetině 20. století používá označení *kartelové právo* a po druhé světové válce se v západní Evropě rozšiřuje a v současnosti dominuje široký pojem *ochrana hospodářské soutěže prostřednictvím tzv. soutěžního práva*. Již z názvů je patrný rozdílný záměr zákonodárců.

středověké cechovní monopolní soustavy, přes úvahy merkantilistů a kameralistů rakouského soustátí, se budeme v 19. a na počátku 20. století zabývat vlivem českých a rakousko-uherských teoretiků, abychom nakonec dospěli i k rozsáhlé československé odborné diskusi nad možnou úpravou kartelového práva. Do protikladu právní úpravy kartelů 30. let 20. století je po druhé světové válce daná změna paradigmatu v pohledu na trh a tržní konkurenci. Nikoli však v Československu, ve kterém je tržní systém potlačen a po roce 1948 zlikvidován, ale v západním Německu a západní Evropě, která postupně přijímá a do právních předpisů zahrnuje zásadně odlišný a odmítavý pohled Freiburské (ordoliberalní) školy na monopoly a kartely. Ordoliberalům je v 50. a 60. letech 20. století dopřána pozornost v jejich plédování za nutnost ustavení nezávislé regulatorní instituce, v jejich důrazu na *ex ante* tržní ochranu včetně ochrany spotřebitelů kombinovanou s *ex post* sankcemi za porušení pravidel hospodářské soutěže. Teprve po roce 1989 skrze evropskou úpravu práva hospodářské soutěže ovlivnila Freiburská ordoliberalní škola soutěžní právo i v Československu, resp. České republice. Použijeme metodu ekonomické analýzy práva<sup>6</sup> a optikou Freiburské ordoliberalní školy provedeme konkrétní analýzu obou zákonů o ochraně hospodářské soutěže z roku 1991 a 2001, abychom zjistili, zda a jak byly tyto zákony ovlivněny ordoliberalní doktrínou, přičemž druhý zákon o ochraně hospodářské soutěže po novelizacích je v České republice stále platný a účinný.

Práce při výkladu využívá zejména primárních zdrojů, tj. vlastních děl citovaných autorů a zákonných norem, s tím, že tam, kde je to účelné, odkazuje na souborná pojednání jiných autorů, nebo články pojednávající o vybraném segmentu problematiky.

Z hlediska českých právních dějin středověký koncept cechů, prvních monopolů a dalších předpisů podali v několika svých dílech Valentin Urfus a Karel Malý. Veřejná část práva ochrany hospodářské soutěže je od začátku 90. let 20. století do současnosti v České republice předmětem mnoha právních analýz v časopisech a monografiích včetně komentářů a výkladu k zákonu o ochraně hospodářské soutěže, ale až na stručné výjimky, uvedené dále, není předmětem současných komentářů rakousko-uherská a československá historie právní úpravy ochrany hospodářské soutěže konce 19. a první třetiny 20. století a nikde nejsou uvedeni čeští a českoslovenští autoři a jejich rozborů a názorů na právní úpravu hospodářské soutěže. Exkurzem do historické právní úpravy dané kartelovým zákonem z roku 1933 (zák. č. 141/1933 Sb. z. a n.) se několikrát zabýval Josef Bejček,<sup>7</sup> velmi dobrou informativní hodnotu mají části o historii soutěžního práva v knize Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže z pera Martina Švandy a Filipa Vrány.<sup>8</sup> Existuje velké množ-

<sup>6</sup> Richard Posner ji vysvětluje jako analýzu právních jevů pomocí ekonomické metodologie a aparátu, viz POSNER, R. *Economic Analysis of Law*. 7th ed., New York: Aspen Publishers, 2007, s. 23.

<sup>7</sup> BEJČEK, J. Vývoj práva na ochranu hospodářské soutěže. *Právník*, roč. 83, č. 5, 1994, s. 381–396; BEJČEK, J. *Kartelové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 1995.

<sup>8</sup> ŠVANDA, M., VRÁNA, F. Historie soutěžního práva od počátků ke dnešku. In Kol. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Historie, fakta, svědectví*. Brno: ÚOHS, 2008, s. 33–94.

ství dobových statí a publikací o kartelizaci a syndikalizaci jednotlivých českých (v rámci Rakouska-Uherska) a československých odvětví z hospodářského pohledu, ze současných větších studií přesahující úzce oborový přístup hospodářských dějin jmenujme knihu Tomáše Gecka o stavebním kartelu,<sup>9</sup> studii Vojtěcha Pojara o kartelizaci chmelařství, obsahující kvalitní teoretický úvod do problematiky kartelů jako předmětu odborného studia,<sup>10</sup> či stat' Kateřiny Pánkové o srovnání cukrovárnických a pivovárnických kartelů.<sup>11</sup> Historii právní úpravy hospodářské soutěže také obsahují články Jana Macury,<sup>12</sup> Karla Schelleho<sup>13</sup> a souvislosti evropské unijní úpravy včetně historických konotací uvádí kniha Václava Šmejkal.<sup>14</sup> Na historické souvislosti dbá i Jiří Kindl<sup>15</sup> a v úvodních částech v učebnicích soutěžního práva taktéž stručně upozorňuje na spjatost ordoliberalních koncepcí s poválečnou německou a unijní právní úpravou ochrany hospodářské soutěže. Ideové ordoliberalní základy československé, resp. české právní úpravy ochrany hospodářské soutěže po roce 1989 byly některými výše uvedenými autory většinou jen stručně zmíněny, podrobná analýza doposud provedena nebyla.

V ekonomických monografiích o hospodářské soutěži uceleně rozebírajících teoretické ekonomické koncepce vystupuje do popředí kvalitní a inspirativní studie Tomáše Krabce.<sup>16</sup> Na interdisciplinárním pomezí práva a ekonomie se pohybuje pro soutěžní právníky nezbytná publikace o ekonomických metodách v soutěžním právu autorů Kamila Nejezchleba, Zuzany Hajné, a Josefa Bejčka,<sup>17</sup> metodologicky

<sup>9</sup> GECKO, T. *Nástroj prospěšný, či vražedný? Proces monopolizace na trhu stavebních hmot Předlitavska a meziválečného Československa*. Praha: Karolinum, 2021.

<sup>10</sup> POJAR, V. Hospodářská krize – formativní činitel kartelizace pojišťovnictví na území Předlitavska. In KUBŮ, E., SOUKUP, J., ŠOUŠA, J. (eds.). *Fenomén hospodářské krize v českých zemích 19. až počátku 21. století. Cyklický vývoj ekonomiky v procesu graduující globalizace*. Praha – Ostrava: Nová tiskárna Pelhřimov 2015, s. 169–178; POJAR, V. *Zelené zlato: kartelizace chmelařství v českých zemích 1890–1938*. Praha: Národní zemědělské muzeum, 2017.

<sup>11</sup> PÁNKOVÁ, K. Srovnání cukrovárnických a pivovárnických kartelů v českých zemích na přelomu 19. a 20. století. In Kol. *Cukrovárnictví, cukrovary a cukrovarníci: Fenomén českého hospodářství v 19. a 20. století*. Praha: Národní zemědělské muzeum a Národní technické muzeum, 2011, s. 465–477.

<sup>12</sup> MACURA, J. Příprava kartelového zákona č. 141/1933 Sb. z. a n. In TAUCHEN, J. (ed.). *VIII. Česko-slovenské právněhistorické setkání doktorandů a postdoktorandů: Sborník z konference*. Brno: Právnická fakulta, Masarykova univerzita, 2020, s. 202–212.

<sup>13</sup> SCHELLE, K., SCHELLEOVÁ, A. K vývoji právní úpravy hospodářské soutěže. *Obchodní právo*, 2006, č. 12, s. 8–11.

<sup>14</sup> ŠMEJKAL, V. *Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950–2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty*. Praha: Leges, 2015.

<sup>15</sup> KINDL, J. a kol. *Soutěžní právo*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021; MUNKOVÁ, J., KINDL, J., SVOBODA, P. *Soutěžní právo*, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012; KINDL, J. a kol. *Kartelové a distribuční dohody. Teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck, 2009.

<sup>16</sup> KRABEC, T. *Teoretická východiska soutěžní politiky*. Studie 1/2006. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky, 2006.

<sup>17</sup> NEJEZCHLEB, K., HAJNÁ, Z., BEJČEK, J. *Ekonomické metody v soutěžním právu*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014. Tato publikace taktéž upozorňuje na jednotlivé cíle soutěžního práva z hlediska ekonomické efektivity. Je nutno zmínit i úvahy nad cílem či cíli soutěžního práva v dynamicky se měnící ekonomické situaci in BEJČEK, J., *Změna ochranného účelu*

na spjatost ekonomie a práva dává důraz např. Josef Šilhán,<sup>18</sup> z obce ekonomů např. Josef Šíma.<sup>19</sup>

Z cizojazyčných zdrojů světovou odbornou veřejnost na odlišnost vývoje soutěžního práva ve střední (německy mluvící) Evropě oproti anglosaské tradici v několika svých publikacích upozornil David J. Gerber,<sup>20</sup> který je prezidentem *American Society of Comparative Law*. Zajímavé poznatky o tom, jak vznikl a jazykově se prosadil německý pojem „kartel“ v boji s anglosaskými a francouzskými termíny jako např. *syndicats industriels*, *ententes*, *comptoirs*, *trusts*, *pools*, *combinations*, *associations* apod., přinesl Holm A. Leonhardt,<sup>21</sup> i když jeho pojetí kartelu je velice široké a z ekonomické oblasti se přelévá i do společenské a politické sféry. Lze však s ním souhlasit, že klasická (středoevropská) teorie kartelu do 30. let 20. století měla interdisciplinární, sociálně-vědní systémový charakter na rozdíl od současného normativního pohledu na hospodářskou soutěž.

---

(cíle) zákona jako druh faktické regulatorní expanze (ochrana spotřebitele, nebo soutěže)? *Obchodní právo*, roč. 28, 2019, č. 9, s. 2–10.

<sup>18</sup> ŠILHÁN, J. *Ochrana hospodářské soutěže z pohledu práva a ekonomie*. Brno: Právnická fakulta, Masarykova univerzita, 2012.

<sup>19</sup> ŠÍMA, J. *Ekonomie a právo*. Praha: VŠE, 2004.

<sup>20</sup> Např. GERBER, D. J. The Origins of the European Competition Law Tradition in Fin-de-Siècle Austria. *The American Journal of Legal History*, vol. XXXVI, (1992), s. 405–440; GERBER, D. J. *Law and Competition in Twentieth Century Europe. Protecting Prometheus*. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2010; GERBER, D. J. Constitutionalizing the Economy: German Neoliberalism, Competition Law and the "New" Europe. *The American Journal of Comparative Law*, vol. 42 (1994), s. 25–84.

<sup>21</sup> LEONHARDT, H. A. *The Development of Cartel+ Theory between 1883 and the 1930s – from International Diversity to Convergence*. Hildesheim: Universitätsverlag Hildesheim, 2018.