



UOHSX00GT1V7

## PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



# ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0082/2022/HS

Číslo jednací: ÚOHS-39658/2022/164

Brno 10. 11. 2022

V řízení o rozkladu, který proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0022/2020/KD, č. j. ÚOHS-18622/2022/853 ze dne 6. 6. 2022, podal účastník řízení, **Asociace jazykových škol, z. s.**, se sídlem Thámova 681/32, Karlín, 186 00 Praha 8, IČO 04072600, právně zastoupený Mgr. Ing. Markem Jochem, advokátem a společníkem společnosti STRNAD JOCH LOKAJÍČEK advokáti s.r.o., se sídlem Jugoslávská 620/29, Vinohrady, 120 00 Praha 2, jsem podle § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů ve spojení s ustanovením § 90 odst. 1 písm. b) a c) a § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů a § 152 odst. 5 téhož zákona, na základě návrhu rozkladové komise

**rozhodl takto:**

**I.**

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0022/2020/KD, č. j. ÚOHS-18622/2022/853 ze dne 6. 6. 2022 **ve výroku I.** podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, **m ě n í m** takto:

„Účastník řízení, **Asociace jazykových škol, z. s.**, se sídlem Thámova 681/32, Karlín, 186 00 Praha 8, IČO 04072600, tím, že stanovil minimální cenu za jednu hodinu výuky cizích jazyků určenou pro

výběrová řízení na poskytování služeb jazykového vzdělávání, tuto cenu uveřejňoval a uplatňoval vůči svým členům,

**vydal zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů s cílem narušit hospodářskou soutěž na relevantním trhu poskytování služeb jazykového vzdělávání,**

a tím porušil **v období od 13. 10. 2017 do 16. 1. 2020** zákaz stanovený v § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb.,

**a tím se dopustil přestupku** dle § 22a odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb.“.

II.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0022/2020/KD, č. j. ÚOHS-18622/2022/853 ze dne 6. 6. 2022 **ve výroku II.** podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, **p o t v r z u j i** a podaný rozklad **z a m í t á m.**

III.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0022/2020/KD, č. j. ÚOHS-18622/2022/853 ze dne 6. 6. 2022 **ve výroku III.** podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, **r u š í m** a věc **v r a c í m** Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k novému projednání.

IV.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0022/2020/KD, č. j. ÚOHS-18622/2022/853 ze dne 6. 6. 2022 **ve výroku IV.** podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, **r u š í m** a věc **v r a c í m** Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k novému projednání.

V.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0022/2020/KD, č. j. ÚOHS-18622/2022/853 ze dne 6. 6. 2022 **ve výroku V.** podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, **p o t v r z u j i** a podaný rozklad **z a m í t á m.**

VI.

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0022/2020/KD, č. j. ÚOHS-18622/2022/853 ze dne 6. 6. 2022 **ve výroku VI.** podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, **p o t v r z u j i** a podaný rozklad **z a m í t á m.**

## ODŮVODNĚNÍ

### I. Napadené rozhodnutí

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „**Úřad**“ nebo „**prvostupňový orgán**“) vydal dne 6. 6. 2022 rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0022/2020/KD, č. j. ÚOHS-18622/2022/853 (dále též „**napadené rozhodnutí**“).
2. Ve výroku I. napadeného rozhodnutí Úřad shledal, že se účastník řízení - Asociace jazykových škol, z. s., se sídlem Thámova 681/32, Karlín, 186 00 Praha 8, IČO 04072600 (dále též „**AJŠ**“ nebo „**účastník řízení**“) dopustil přestupku dle § 22a odst. 1 písm. b) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění zákona č. 262/2017 Sb. (dále též „**ZOHS**“) spočívající v porušení § 3 odst. 1 ZOHS. Porušení ZOHS se dle napadeného rozhodnutí účastník řízení dopustil tím, že v období minimálně od 21. 4. 2017 do 16. 1. 2020 stanovil minimální cenu za jednu hodinu výuky cizích jazyků určenou pro výběrová řízení na poskytování služeb jazykového vzdělávání, tuto cenu uveřejňoval a uplatňoval vůči svým členům, čímž vydal zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů s cílem narušit hospodářskou soutěž v oblasti poskytování služeb jazykového vzdělávání.
3. Výrokem II. napadeného rozhodnutí uložil Úřad ve smyslu § 7 odst. 1 ZOHS účastníku řízení zákaz plnění zakázaného a neplatného rozhodnutí sdružení soutěžitelů popsáno ve výroku I. napadeného rozhodnutí do budoucna.
4. Výrokem III. napadeného rozhodnutí uložil Úřad dle § 22a odst. 3 ZOHS účastníku řízení pokutu ve výši 9 120 000 Kč.
5. Výrokem IV. napadeného rozhodnutí Úřad stanovil, že ve smyslu § 22a odst. 3 ZOHS ručí za zaplacení pokuty uložené účastníku řízení ve výroku III. napadeného rozhodnutí každý člen AJŠ, jehož členství existovalo ke dni 16. 1. 2020, a do výše 10 % ze svého čistého obratu dosaženého za poslední ukončené účetní období. Dále Úřad stanovil, že společnosti Lingua Centrum, s.r.o., se sídlem U stadionu 1205/10, Nová Ulice, 779 00 Olomouc, IČO 26873699 (dále též „**Lingua Centrum**“) a PRESTO – PŘEKLADATELSKÉ CENTRUM s. r. o., se sídlem Na Příkopě 988/31, 110 00 Praha 1, IČO 26473194 (dále též „**PRESTO – PŘEKLADATELSKÉ CENTRUM**“) za úhradu pokuty neručí.
6. Výrokem V. napadeného rozhodnutí bylo Úřadem v souladu s § 20 odst. 4 ZOHS účastníku řízení uloženo opatření k nápravě, a to informovat prokazatelně ve lhůtě 30 dnů po nabytí právní moci napadeného rozhodnutí vhodným a účinným způsobem všechny členy AJŠ o napadeném rozhodnutí a o splnění tohoto opatření ve stanovené lhůtě informovat Úřad.
7. Výrokem VI. napadeného rozhodnutí bylo účastníku řízení uloženo uhradit náklady správního řízení paušální částkou ve výši 3 500 Kč.

### II. Rozklad

8. Účastník řízení podal proti celému napadenému rozhodnutí včasný rozklad, v rámci kterého uplatnil dále uvedené námitky. Obecně k důvodům podání rozkladu namítá především nesprávnost napadeného rozhodnutí spočívající v tom, že Úřad dospěl k nesprávným

skutkovým zjištěním a současně dle účastníka řízení napadené rozhodnutí spočívá na nesprávném právním posouzení věci, kdy Úřad na jednání aplikoval nesprávnou právní normu. Dále byly dle účastníka řízení porušeny povinnosti stanovené v § 50 odst. 3 a 4 a dále v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**správní řád**“).

### **Spáchání přestupku – uzavření zakázané dohody**

9. Účastník řízení předně nesouhlasí se závěrem Úřadu, že se dopustil přestupku ve formě rozhodnutí sdružení s cílem narušit hospodářskou soutěž v oblasti jazykového vzdělávání tím, že stanovil minimální cenu za jednu hodinu výuky cizích jazyků určenou pro výběrová řízení na poskytování služeb jazykového vzdělávání, tuto cenu uveřejňoval a uplatňoval vůči svým členům.
10. Tento závěr dle účastníka řízení neodpovídá skutečnosti ani provedeným důkazům, neboť Úřad dovozuje spáchání přestupku ze skutečnosti, že vedení účastníka řízení vypracovalo Metodické pokyny pro zadávání veřejných zakázek v oblasti jazykového vzdělávání (dále též „**Metodické pokyny**“). Tyto Metodické pokyny však byly vypracovány z podnětu Ministerstva pro místní rozvoj (dále též „**MMR**“) a svým obsahem odpovídaly požadavkům formulovaným právě ze strany MMR (což Úřad v bodě 30 napadeného rozhodnutí potvrzuje).
11. Účastník řízení dále konstatuje, že jako jedna z obsahových náležitostí byla uvedena mimořádně nízká nabídková cena (dále též „**MNNC**“). Účastník řízení zdůrazňuje, že Metodické pokyny jednoznačně uvádí, že MNNC je cena, která nezohledňuje náklady na zajištění výuky, nebo nezohledňuje náklady na zajištění kvalitní jazykové výuky, přičemž jednotlivé nákladové položky jsou v ní jasně formulovány a jejich kalkulovaná vstupní hodnota jednoznačně zdůvodněna. Z kalkulace MNNC vyplývá, že dle Metodických pokynů se jedná o cenu podnákladovou. Dále účastník řízení uvádí, že v závěru Metodických pokynů je uveden příklad konkrétního výpočtu, když do stanoveného vzorce dosadil proměnné v jejich aktuální hodnotě, čímž dospěl ke konkrétní hodnotě.
12. Metodické pokyny jsou tak podle účastníka řízení svým obsahem návodem pro zadavatele, jak by mohly vypadat zadávací podmínky zadávacího řízení v oblasti jazykového vzdělávání. Právě z existence Metodických pokynů však Úřad dovozuje, že ze strany AJŠ došlo k určení minimální ceny za jednu hodinu jazykového vzdělávání, aniž by byl zohledněn účel, pro který byly Metodické pokyny vypracovány. Na vzorec, resp. výslednou hodnotu MNNC je podle účastníka řízení nutno pohlížet jako na cenu, u které by měl zadavatel zpozornět a požadovat odůvodnění ze strany uchazeče.
13. Skutkový závěr, že Metodické pokyny jsou určením minimální ceny za jednu hodinu výuky cizích jazyků pro výběrová řízení, je dle účastníka řízení nesprávný.

### **Údajné vynucování stanovené ceny u členů AJŠ a její prosazování u zadavatelů**

14. Ve vztahu k závěru Úřadu o vynucování stanovené ceny u členů AJŠ, má účastník řízení za to, že Úřad zaměňuje dva zcela odlišné instituty soutěžního práva, a to je určování cen (a jejich

vynucování) a zcela legitimní obranu proti nekalé soutěži, tedy výzvu soutěžiteli, aby upustil od nekalosoutěžního jednání.

15. Nabízení zboží a služeb za ceny, které jsou nižší než náklady na jejich poskytnutí (tj. podnákladové ceny), totiž podle účastníka řízení naplňuje znaky generální klauzule skutkové podstaty nekalé soutěže podle § 2976 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále též „OZ“). Nabízení podnákladových cen ve veřejných zakázkách je dle účastníka řízení způsobilé vytlačit z tohoto trhu ostatní soutěžitele nejen ve vztahu k dané veřejné zakázce, ale i do budoucna. Takové jednání poškozují ostatní soutěžitele, ve svém důsledku i spotřebitele a zadavatele a ostatní soutěžitelé proto mají právo se takovému jednání bránit.
16. Podle účastníka řízení je rovněž zcela legitimní (a každý rozumný soutěžitel to dělá) sledovat cenovou politiku svých konkurentů, mimo jiné i s cílem bránit se nekalosoutěžním praktikám ostatních. Takovou obranu proti cenám jiných soutěžitelů formou výzvy k upuštění od takového jednání však nelze zaměňovat s vynucováním minimálních cen u členů sdružení soutěžitelů.
17. Úřad podle účastníka řízení z provedených důkazů vyvozuje nesprávné skutkové závěry, když posuzuje výzvy ke zdržení se nekalosoutěžního jednání a výzvy k dodržování závazků vyplývajících z členství v AJŠ jako vynucování určených minimálních cen. Nadto se Úřad úvahou o možné nekalosoutěžní povaze jednání některých členů AJŠ vůbec nezabýval, čímž nedostal své povinnosti zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch.
18. Ve vztahu k závěru Úřadu o prosazování minimální ceny u zadavatelů veřejných zakázek účastník řízení konstatuje, že tato činnost probíhala často v rámci předběžných tržních konzultací dle zákona o zadávání veřejných zakázek, tedy zcela legálně. Dále účastník řízení uvádí, že mu uniká souvislost mezi takovým jednáním, které považuje za legitimní a souladné s účelem, pro který byla AJŠ založena, a údajným rozhodnutím o určení cen. Jedná se proto o nesprávné závěry, které Úřad vyvozuje, neboť uvedené jednání nijak nezapadá do definice zakázané kartelové dohody, nenaplňuje její znaky ani nepotvrzuje její existenci.

### **Narušení hospodářské soutěže**

19. Účastník řízení se dále neztotožňuje se závěrem Úřadu, že jeho jednání od počátku cílilo na narušení hospodářské soutěže a mělo skutečný dopad na hospodářskou soutěž. V tomto ohledu namítá, že jeho jednání nikdy nespělo k omezení či vyloučení hospodářské soutěže jako takové, ani k ničemu takovému nevedlo, ani potenciálně vést nemohlo. Jeho jednání vždy cílilo pouze na to, aby soutěž na trhu jazykového vzdělávání byla kvalitní.
20. Úřad podle účastníka řízení nerozlišuje dvě samostatné větve práva hospodářské soutěže, a to větev veřejnoprávní vtělenou do ZOHS a větev soukromoprávní, představovanou pravidly proti nekalé soutěži.
21. Dohoda mezi soutěžiteli o tom, že nebudou své zboží či služby nabízet pod cenou nižší, než je cena zajišťující minimální rentabilitu, z pohledu možného narušení hospodářské soutěže nedává smysl, neboť ta ani potenciálně soutěž narušit nemůže. Naopak lze říci, že taková dohoda je ku prospěchu hospodářské soutěže a soutěž spíše podporuje.

22. Účastník řízení má dále za to, že vypracování vzorce pro indikaci MNNC v Metodických pokynech nemohlo narušit hospodářskou soutěž. V žádném případě tak nedošlo k vyloučení cenové soutěže mezi soutěžiteli poskytujícími služby jazykového vzdělávání. Cenová soutěž mezi jednotlivými členy AJŠ probíhala nadále, což lze doložit jednotlivými nabídkovými cenami pro veřejné zakázky. Pokud se jedná o uveřejnění Metodických pokynů na internetových stránkách AJŠ, toto zveřejnění nemělo na soutěžitele stojící vně AJŠ podle účastníka řízení vliv. Nelze proto učinit závěr, že by cenu nižší než MNNC soutěžitelé nemohli nabízet.
23. Účastník konečně trvá na tom, že jeho jednání nelze posuzovat jako jednání narušující hospodářskou soutěž, ale pouze jako jednání chránící kvalitu hospodářské soutěže ve smyslu § 2988 OZ. Úřad se podle účastníka řízení přitom měl zabývat tím, zda cena, odpovídající výši MNNC uvedené v Metodických pokynech, je cena, která deformuje trh a potenciálně narušuje hospodářskou soutěž či nikoliv.

### Délka trvání přestupku

24. Účastník řízení dále nesouhlasí se stanovením počátečního data přestupku. Úřad podle účastníka řízení na různých místech napadeného rozhodnutí konstatuje počátek přestupku různě. Ve výroku napadeného rozhodnutí je uvedeno datum 21. 4. 2017, v bodě 68 napadeného rozhodnutí je uvedeno „nejpozději od druhé poloviny roku 2017“ a za rozhodnutí o stanovení minimální ceny Úřad současně považuje vypracování a prosazování Metodických pokynů, jejíž existenci však Úřad dokládá až k datu 30. 1. 2018, kdy byly Metodické pokyny zaslány MMR.
25. Účastník řízení uvádí, že k datu, které Úřad označuje jako počáteční datum přestupku, by měl Úřad prokázat existenci rozhodnutí sdružení soutěžitelů o stanovení minimální ceny.
26. Počáteční datum 21. 4. 2017, které Úřad stanovil, se váže ke konání členské schůze účastníka řízení, na kterém byla vyloučena jazyková škola Agentura Parole s.r.o. (dále též „**Agentura Parole**“). Účastník řízení v této souvislosti popírá, že by důvodem pro její vyloučení byla cenová politika společnosti či snad přímo nabízení jazykové výuky za ceny, které by byly v rozporu s údajným rozhodnutím účastníka o stanovení cen. Účastník řízení namítá, že nabízené ceny byly diskutovány pouze v souvislosti s kvalitou jazykové výuky, tj. jako indikátor kvality, na niž je členství v AJŠ založeno, kdy současně bylo výslovně uvedeno, že věci AJŠ není cenová politika jednotlivých škol. Navíc podnět k vyloučení Agentury Parole daly dvě jiné jazykové školy.
27. Tvrzení Úřadu, že bylo prokázáno, že již v době vyloučení společnosti Agentury Parole byla minimální cena stanovena, tedy dle účastníka řízení není podloženo žádnými důkazy ani není uvedeno, v jaké výši minimální cena měla být údajně stanovena.
28. Úřad tak podle účastníka řízení neprokázal, že ke dni 21. 4. 2017 existovalo rozhodnutí sdružení o určení cen, jehož cílem nebo důsledkem by bylo narušení hospodářské soutěže, ani tyto ceny nebyly vůči členům sdružení vynucovány. Úřad tedy vyvodil nesprávný závěr o počátku přestupku a nedošlo k naplnění kumulativních znaků zakázané dohody uvedených v bodě 103 napadeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že počáteční datum je i ve výroku napadeného rozhodnutí a současně by mělo mít vliv na výpočet pokuty, je napadené rozhodnutí zatíženo vadou, která jej činí věcně nesprávným.

**Výše a výpočet uložené pokuty**

29. Účastník řízení dále nesouhlasí s uloženou pokutou.
30. Nejprve účastník řízení konstatuje, že byla pokuta uložena v rozporu s jeho legitimním očekáváním, když byla její sazba zdvojnásobena. V rámci procedury narovnání totiž Úřad účastníkovi řízení sdělil, že mu plánuje uložit pokutu ve výši 0,5 % úhrnu celkového obratu všech členů AJŠ za poslední ukončené účetní období a dále dojde ke snížení pokuty o 20 %. Následně však ve sdělení výhrad a napadeném rozhodnutí Úřad pokutu zvýšil na 1 % úhrnu celkového obratu všech členů AJŠ, aniž by vysvětlil, z jakého důvodu tak učinil, neboť navýšení nebylo podloženo žádnými novými skutečnostmi ani jinou kvalifikací jednání účastníka řízení.
31. Účastník řízení v tomto ohledu namítá, že Úřad své právní závěry o vytýkaném jednání oproti závěrům uvedeným při proceduře narovnání v žádném případě nepřehodnotil, nicméně přehodnotil výši uložené pokuty, a to zcela bezdůvodně, resp. podle účastníka řízení zřejmě jako trest za to, že účastník řízení v proceduře narovnání nepokračoval. Jednalo se tak podle účastníka řízení o přitěžující okolnost, kdy sazba pokuty byla zdvojnásobena v rozporu s legitimním očekáváním účastníka řízení ohledně výše uložené pokuty.
32. Účastník řízení dále nesouhlasí ani se způsobem výpočtu pokuty, neboť dle něj měly být v souladu s § 22a odst. 2 ZOHS zohledněny toliko obraty členů AJŠ dosažené při jazykovém vzdělávání. V tomto ohledu účastník řízení argumentuje, že pokud sdružení soutěžitelů, kteří působí na určitém trhu, sdružuje tyto soutěžitele pouze v rozsahu, v jakém působí na tomto trhu, i když soutěžitelé působí i na jiných trzích. V posuzovaném případě AJŠ sdružovala jazykové školy, tedy subjekty poskytující služby jazykového vzdělávání s tím, že pouze jazykové školy se mohou stát členy. Při výpočtu pokuty by tak měl být zohledněn pouze obrat jazykových škol. Pokud je člen součástí skupiny, kdy ostatní společnosti nejsou členy AJŠ, je zřejmé, že se do výpočtu pokuty zahrne pouze obrat této jedné právnické osoby – tj. členu AJŠ, nikoli celé skupiny. Pokud však jedna právnická osoba poskytuje i jiné služby (např. překladatelství, autodopravu atd.), neměl by dle účastníka řízení obrat dosažený z těchto jiných služeb být zohledňován při stanovení výše pokuty, neboť v rozsahu těchto jiných služeb není soutěžitel členem Asociace. Započtením obrátů členů, které nebyly těmito členy dosaženy v oblasti jazykového vzdělávání, Úřad diskriminoval ty subjekty, které své různé ekonomické aktivity nerozdělily pod samostatné entity a poškodil i ostatní členy AJŠ, když byl základ pro výpočet pokuty takto navýšen i obraty z nečlenských aktivit.
33. Účastník řízení dále namítá, že Úřad nedostatečně posoudil možnou likvidační povahu uložené pokuty, když pouze konstatoval, že s ohledem na ručení členů AJŠ za úhrady pokuty není pokuta likvidační. Navíc se Úřad vůbec nezabýval otázkou, zda pokuta nebude likvidační pro jednotlivé členy AJŠ. Obrat dosažený členem taktéž nic nevyovídá o jeho hospodářském výsledku. Úřad by tedy dle účastníka řízení měl při úvahách o likvidačnosti pokuty přihlídnout i k výši zisku, kterého členové AJŠ dosáhli.

### **Ručení členů AJŠ**

34. Úřad dále podle účastníka řízení pochybil, když vyjmul z ručení dva členy AJŠ, a to společnosti Lingua Centrum a PRESTO – PŘEKLADATELSKÉ CENTRUM.
35. Účastník řízení argumentuje, že § 22 odst. 3 ZOHS jednoznačně stanovuje pravidlo ručení všech členů sdružení do výše 10 % s tím, že ZOHS z tohoto pravidla nestanoví žádnou výjimku, ani neposkytuje Úřadu možnost uvážení, zda konkrétního člena z této povinnosti vyjmout.
36. Dále podle účastníka řízení koncept nepřímého účinku Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 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 řádného fungování vnitřního trhu (dále též „**Směrnice ECN+**“) a její eurokonformní výklad dle judikatury Evropského soudního dvora Úřadu neumožňuje, aby aplikoval pravidlo, které v českém právním řádu neexistuje. Ustanovení § 22a odst. 3 ZOHS totiž neposkytuje prostor pro uvážení, zda některé členy sdružení z ručení vyjmout či nikoliv a ani za použití výkladových pravidel nelze dospět k formulaci podmínek, za kterých by někteří členové za uhrazení pokuty ručit neměli.
37. Úřad tak podle účastníka řízení aplikoval pravidlo, které v českém právním řádu neexistuje a které nelze vyvodit ani z jiných norem, přičemž překročil meze toho, co lze považovat za eurokonformní výklad vnitrostátního práva. Rozhodnutí o vyjmutí z ručení dvou členů AJŠ je tak nezákonné.

### **Petit rozkladu**

38. Na základě výše uvedeného účastník řízení navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a správní řízení v dané věci zastavil.

### **III. Řízení o rozkladu**

39. Prvostupňový orgán neshledal důvody pro postup podle ustanovení § 87 správního řádu, a proto v souladu s ustanovením § 88 odst. 1 správního řádu předal spis se svým stanoviskem orgánu rozhodujícímu o rozkladu.
40. Podle ustanovení § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**přestupkový zákon**“) jsem přezkoumal v celém rozsahu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, jakož i správnost napadeného rozhodnutí, přičemž jsem dospěl k závěrům uvedeným v dalších částech odůvodnění tohoto rozhodnutí.



#### IV. Přezkum napadeného rozhodnutí *ex officio* - vady napadeného rozhodnutí zjištěné z úřední povinnosti

##### **Přezkum doby trvání přestupku**

41. Úřad ve výroku I. napadeného rozhodnutí rozhodl, že účastník řízení v období od 21. 4. 2017 do 16. 1. 2020 porušil zákaz stanovený v § 3 odst. 1 ZOHS a dopustil se přestupku dle § 22a odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Uvedeného přestupku se dle výroku I. napadeného rozhodnutí dopustil tím, že stanovil minimální cenu za jednu hodinu výuky cizích jazyků určenou pro výběrová řízení na poskytování služeb jazykového vzdělávání, tuto cenu uveřejňoval a uplatňoval vůči svým členům, čímž vydal zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů s cílem narušit hospodářskou soutěž v oblasti poskytování služeb jazykového vzdělávání. Dle bodu 110 napadeného rozhodnutí jednání účastníka řízení představuje trvajícím přestupek, neboť dílčí jednání účastníka řízení jsou nesporně spojena jediným cílem, a to zajistit dodržování stanovené minimální cenové úrovně pro účely výběrových řízení na služby jazykového vzdělávání.
42. Časově Úřad vymezil trvání přestupku účastníka řízení jako období nejméně od 21. 4. 2017, kdy na jednání členské schůze AJŠ konané ve dnech 21. 4. 2017 – 22. 4. 2017 došlo k projednávání skutečností a okolností, které vedly k vyloučení jednoho člena AJŠ - Agentury Parole, včetně dlouhodobého nabízení služeb jazykového vzdělávání ve výběrových řízeních za nízké ceny.<sup>1</sup> Konec trvání přestupku účastníka řízení Úřad svázal s datem, kdy bylo ve věci zahájeno správní řízení, tj. dne 16. 1. 2020.
43. Po přezkumu napadeného rozhodnutí a podkladů rozhodnutí založených ve správní spise jsem však dospěl k závěru, že počátek přestupku stanovený Úřadem ve výroku I. napadeného rozhodnutí neodpovídá důkazům ve správním spise, když není bez důvodných pochybností doloženo, že již k danému datu vytýkané jednání skutečně naplňuje všechny kumulativní znaky existence zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů (viz dále). Proti počátečnímu datu přestupku ostatně brojí i účastník řízení, když uvádí, že Úřad neprokázal, že ke dni 21. 4. 2017 existovalo rozhodnutí sdružení, a Úřad tak podle něj vyvodil nesprávný závěr o počátku přestupku.
44. S Úřadem souhlasím v tom ohledu, že posuzovaný přestupek účastníka řízení lze kvalifikovat jako trvajícím přestupek ve smyslu § 8 přestupkového zákona, neboť se jedná o jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu. Z podstaty trvajícím přestupku však vyplývá, že daný přestupek musí skutečně trvat po celé období, jak je vymezeno ve výroku rozhodnutí a toto musí být důkazně podepřeno. Úřad vymezil trvání přestupku obdobím 21. 4. 2017 – 16. 1. 2020. Sporné je však v tomto ohledu datum počátku onoho trvajícím přestupku, které Úřad svázal s okamžikem jednání členské schůze AJŠ, na kterém došlo k vyloučení jednoho člena AJŠ - Agentury Parole.

---

<sup>1</sup> Viz bod 111 napadeného rozhodnutí.

45. Než se však dostanu ke konkrétnímu přezkumu trvání přestupku, resp. aby bylo možné správně určit počátek přestupku, je třeba pro souvislost vyložit, co se rozumí pod zakázanými dohodami ve formě rozhodnutí sdružení soutěžitelů. Podle § 3 odst. 1 ZOHS jsou dohody mezi soutěžiteli, rozhodnutí jejich sdružení a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě, jejichž cílem nebo výsledkem je narušení hospodářské soutěže, zakázané a neplatné.
46. Aby se jednalo o zakázané rozhodnutí sdružení ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS, dle judikatury musí být kumulativně naplněny tyto podmínky:<sup>2</sup>
1. Jedná se o úkon sdružení, který je učiněný orgánem nebo osobou oprávněnou za sdružení vystupovat (nebo tak alespoň musí být členy sdružení vnímán);
  2. Jedná se o adresný úkon sdružení směřující od sdružení k jeho členům;
  3. Ze samotného úkonu musí vyplývat (a to alespoň nepřímo) zřetelná snaha o unifikaci chování určitého okruhu soutěžitelů, kteří jsou členy sdružení, popř. taková unifikační způsobilost;
  4. Takový úkon sdružení, který je přímo zaměřený či alespoň nepřímo způsobující dopad na soutěžní chování jednotlivých soutěžitelů, tj. musí jít o takový projev vůle sdružení, který je zaměřený na způsobení určitého předem předvídaného protisoutěžního následku, popř. který je takový následek alespoň objektivně způsobilý přivodit.
47. V tuzemské judikatuře je taktéž konstantně uváděno, že rozhodnutí sdružení soutěžitelů může být „*formálně nebo jen materiálně podchycený projev vůle soutěžitelů, který vyplývá z určité formy konsensu, k jehož přijetí a uskutečnění je namísto těchto jednotlivých soutěžitelů oprávněno jejich sdružení.*“<sup>3</sup> Rozhodnutím sdružení soutěžitelů je tedy konkrétní projev vůle sdružení, aniž by byla rozhodující konkrétní forma, kterou byl tento projev vůle učiněn. Dle judikatury dále není rozhodující „*zda takové rozhodnutí sdružení je přímo závazné pro členy sdružení, zda je výsledkem konsensu všech členů sdružení, zda se vztahuje na všechny nebo pouze část adresátů – účastníků sdružení, zda má potencialitu fakticky zasáhnout rozhodování o soutěžním chování toliko soutěžitelů sdružených či zda může nepřímo dopadnout i na jednání jiných „nesdružených“ účastníků trhu, kteří se pak o svém soutěžním chování rozhodují toliko s vědomím takového rozhodnutí sdružení primárně určeného toliko členům sdružení*“.<sup>4</sup>
48. Ačkoli Úřad v napadeném rozhodnutí uvedené zásady správně shrnuje,<sup>5</sup> již podle nich ne zcela postupuje. Pro konstatování existence zakázaného rozhodnutí sdružení byl totiž Úřad povinen prokázat, že všechny čtyři výše uvedené podmínky byly v případě trvajícího přestupku účastníka řízení splněny, a to již ode dne, kdy dle Úřadu mělo dojít k počátku trvání přestupku. Této povinnosti však Úřad nedostál, když odůvodnění v bodech 106 – 109 napadeného rozhodnutí je v tomto ohledu nedostatečné, neboť zde absentuje rozbor splnění uvedených pojmových znaků zakázaného rozhodnutí ve vztahu k okamžiku (události), který Úřad vzal za počátek přestupku.

<sup>2</sup> Srov. blíže rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2010, č. j. 62 Ca 22/2009-146 nebo ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 Af 58/2012-273.

<sup>3</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 Af 58/2012-273.

<sup>4</sup> Viz tamtéž.

<sup>5</sup> Viz bod 103 napadeného rozhodnutí.

49. Úřad tak neprokázal, že všechny uvedené podmínky byly naplněny již ve vztahu ke stanovenému počátku přestupku, tj. ke dni 21. 4. 2017, kdy došlo k jednání členské schůze AJŠ a vyloučení jejího člena – Agentury Parole. Naplnění jednotlivých podmínek pro existenci zakázaného rozhodnutí sdružení Úřad pouze stručně shrnuje v bodech 107 - 108 napadeného rozhodnutí s tím, že pro naplnění uvedených znaků zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů Úřad spíše akcentuje jiné skutečnosti (např. zveřejnění výzvy k bojkotu konkrétního výběrového řízení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy či Metodické pokyny obsahující doporučenou MNNC), kteréžto se odehrály až později.
50. Na základě obsahu správního spisu ve věci vedeného jsem tedy provedl přezkum, zda počátek trvání přestupku, který byl Úřadem stanoven datem 21. 4. 2017, skutečně naplňuje všechny kumulativní podmínky popsané výše, tedy zda lze na základě podkladů ve správním spise aprobovat (resp. doplnit) závěry prvostupňového orgánu. Vycházel jsem přitom zejména ze znění Zápisu z jednání členské schůze AJŠ konané ve dnech 21. 4. 2017 a 22. 4. 2017 (včetně prezentace místopředsedy AJŠ pana Dvorského týkající se vyloučení Agentury Parole, která tvoří přílohu tohoto Zápisu)<sup>6</sup> a dalších důkazních materiálů obsažených ve spisu.
51. Pokud se jedná o naplnění první podmínky, ze Zápisu z jednání členské schůze vyplývá, že k vyloučení Agentury Parole došlo na základě jednání členské schůze AJŠ konané ve dnech 21. 4. 2017 a 22. 4. 2017. Členská schůze AJŠ přitom dle Stanov AJŠ představuje nejvyšší orgán AJŠ a tvoří ji všichni její členové. Dle Stanov AJŠ je to rovněž členská schůze, kdo rozhoduje o zrušení členství.<sup>7</sup> Pokud tak dojde na řádné členské schůzi k vyloučení člena AJŠ, jedná se bezpochyby o úkon, který je učiněn orgánem, který je oprávněn za sdružení jednat. První podmínka tedy naplněna byla.
52. Pokud se jedná o druhou podmínku, její naplnění je již sporné. V daném případě se totiž nejednalo o adresný úkon sdružení, který by směřoval od sdružení k jeho členům. Na základě konání členské schůze AJŠ došlo k vyloučení jednoho člena. Tento úkon sdružení tak směřoval adresně výlučně k tomuto členovi (tedy Agentuře Parole), jakkoli mohl tento akt vyloučení člena AJŠ nepochybně nepřímo působit i na ostatní členy AJŠ (viz dále). Pokud jde o otázku stanovení minimální ceny, tak ze Zápisu i z prezentace místopředsedy AJŠ je zřejmé, že o cenách, resp. o nízkých cenách Agentury Parole, bylo na členské schůzi bezpochyby diskutováno. Nic však nenasvědčuje tomu, že by se již v daný moment jednalo o stanovení minimální ceny ve vztahu k ostatním členům, resp. všem členům AJŠ, tedy o adresný úkon směřující ke všem členům AJŠ. Druhá podmínka tedy nebyla naplněna.
53. Pokud se jedná o třetí podmínku, že ze samotného úkonu sdružení musí vyplývat zřetelná snaha o unifikaci chování členů AJŠ, ani zde nebylo její naplnění Úřadem bez důvodných pochybností prokázáno a odůvodněno. Jak již bylo řečeno výše, vyloučení Agentury Parole směřovalo výhradně proti tomuto členovi AJŠ. Pokud se podíváme na reálné důvody, které vedly k jeho vyloučení, není zcela jasné, co bylo skutečným důvodem vyloučení Agentury Parole, neboť ze spisového materiálu vyplývá, že důvodů pro vyloučení mohlo být hned několik. Ze Zápisu z jednání členské schůze vyplývá, že byla jazyková škola vyloučena na základě závažného porušení podmínek členství (a to zejména porušení Etického kodexu

---

<sup>6</sup> Viz dokument č. 84 správního spisu – Protokol z místního šetření a jeho příloha A5. Prezentace místopředsedy AJŠ se nachází v dokumentu č. 101 správního spisu – Příloha č. 3 Sdělení AJŠ ze dne 31. 7. 2020.

<sup>7</sup> Viz § 5 Stanov, Příloha dokumentu č. 5 správního spisu.

a Kodexu kvality). Rovněž dle vyjádření účastníka řízení ve správním řízení byla důvodem vyloučení společnosti Agentury Parole neschopnost poskytovat služby v kvalitě odpovídající zásadám stanoveným uvedenými kodexy AJŠ.<sup>8</sup> Z interní komunikace mezi zástupci AJŠ dále vyplývá, že důvodem pro vyloučení Agentury Parole mohly být i nízké ceny.<sup>9</sup> Ačkoliv tak nízké ceny mohly být jedním z důvodů vyloučení uvedené jazykové školy, nejedná se o důvod jediný. Ve správním řízení ani nebylo prokázáno, že byla Agentura Parole vyloučena pouze (či především) na základě nízkých cen. Na základě výše uvedeného tedy nelze tvrdit, že ze samotného úkonu účastníka řízení (tj. vyloučení Agentury Parole) již vyplývala zřetelná snaha o unifikaci chování všech nebo alespoň většiny členů AJŠ. Ani třetí podmínka tedy naplněna nebyla.

54. Pokud se jedná o čtvrtou podmínku, tedy že se jedná o úkon sdružení, který má přímý či nepřímý dopad na soutěžní chování jednotlivých soutěžitelů, resp. členů AJŠ, již není třeba zkoumat její naplnění. Sluší se však dodat, že pokud by jazyková škola Agentura Parole byla skutečně z AJŠ vyloučena především z důvodu nízkých cen, jednalo by se o nepřímé poselství pro ostatní členy AJŠ (či dokonce jistou hrozbu), aby ve výběrových řízeních na veřejné zakázky nenabízeli své služby za podobně nízké ceny, jako to činila Agentura Parole. Za přijetí uvedené hypotézy by tak tento úkon sdružení měl nepochybný vliv na jejich soutěžní jednání a čtvrtá podmínka by mohla být naplněna.
55. Na základě výše uvedeného jsem tedy dospěl k závěru, že minimálně dvě podmínky pro existenci zakázaného rozhodnutí sdružení nebyly bez důvodných pochybností doloženy, a z tohoto důvodu stanovení počátku trvajících přestupků ke dni 21. 4. 2017 neobstojí, neboť uvedené podmínky musí být splněny kumulativně. Lze tedy říci, že k uvedenému datu ještě žádné zakázané rozhodnutí sdružení neexistovalo, resp. o něm nejsou dostatečné důkazy ve spisu.
56. Nad rámec výše uvedeného lze také uvést, že kromě nesplnění výše uvedených podmínek, Úřadem stanovený počátek trvajících přestupků ani neodpovídá skutkové větě přestupku podle výroku I. napadeného rozhodnutí, podle něhož protisoutěžní rozhodnutí sdružení AJŠ spočívalo ve **stanovení minimální ceny za jednu hodinu výuky cizích jazyků** určenou pro výběrová řízení na poskytování služeb jazykového vzdělávání, uveřejnění této ceny a uplatňování vůči svým členům. Argumentuje-li Úřad, že již v době vyloučení Agentury Parole měl účastník řízení stanovenou minimální cenu, toto tvrzení nemá oporu v důkazech. Ze spisového materiálu totiž nevyplývá (a Úřad tuto skutečnost nijak neprokázal, ačkoliv v bodě 162 napadeného rozhodnutí tvrdí, že tak učinil), že minimální cena za jednu hodinu výuky cizích jazyků byla účastníkem řízení stanovena již v době vyloučení Agentury Parole, tedy k datu 21. 4. 2017.

---

<sup>8</sup> Viz dokument č. 101 správního spisu.

<sup>9</sup> Viz např. Přílohy C1 a B10 Protokolu z místního šetření, dokument č. 84 správního spisu.

*Stanovení nového počátku trvajícího přestupku - zkrácení doby přestupku*

57. Na základě spisového materiálu jsem proto dále vyhodnotil, které jiné (nejstarší) možné datum počátku trvajícího přestupku jednak naplňuje judikurní podmínky pro existenci zakázaného rozhodnutí sdružení a taktéž je v souladu se skutkovou větou přestupku, tedy výrokem I. napadeného rozhodnutí (jinými slovy se jedná o stanovení minimální ceny za jednu hodinu výuky cizích jazyků, její uveřejnění a uplatnění vůči členům).
58. V úvahu připadá zejména datum, které souvisí s Metodickými pokyny, ve kterých byla již zcela zřetelně určena minimální cena (nazvaná jako MNNC). Jak však bylo řečeno výše, zakázané rozhodnutí sdružení nemusí představovat pouze formální úkon sdružení, ale podstatné je, že se jedná o určitý projev vůle, tedy konsensus soutěžitelů (tzv. meeting of minds). Pro určení konkrétního data je tedy vhodné zrekapitulovat základní časové milníky související právě s Metodickými pokyny.
59. Ze spisového materiálu vyplývá, že Metodické pokyny byly vypracovány a předloženy k diskusi členům AJŠ v říjnu roku 2017.<sup>10</sup> Stalo se tak konkrétně na členské schůzi AJŠ, která se konala ve dnech 13. 10. 2017 – 14. 10. 2017, na které byl představen návrh Metodických pokynů. Dále ze spisového materiálu vyplývá, že v lednu 2018 AJŠ schválila finální verzi Metodických pokynů, která byla následně publikována na webových stránkách účastníka řízení.<sup>11</sup> Stalo se tak po konání jednání předsednictva AJŠ dne 15. 1. 2018, na kterém došlo ke sjednocení připomínek a jejich zapracování do návrhu Metodických pokynů, který byl následně zaslán na MMR.<sup>12</sup> K dalšímu projednání Metodických pokynů došlo až na jednání členské schůze AJŠ konané ve dnech 11. 10. 2019 – 12. 10. 2019, na které došlo k hlasování o tom, že členové budou Metodické pokyny a stanovenou minimální cenu (MNNC) dodržovat.<sup>13</sup>
60. Na základě výše uvedené chronologie jsem tedy pro stanovení počátku přestupku vyšel nejprve z nejstaršího doloženého data, které se týkalo Metodických pokynů, a to data konání členské schůze AJŠ ve dnech 13. 10. 2017 – 14. 10. 2017, neboť na této členské schůzi již byl představen návrh Metodických pokynů, ve kterých byla stanovena minimální cena (MNNC). Nutno podotknout, že ze spisového materiálu dále vyplývá, že cena uvedená v Zápisu z jednání z uvedené členské schůze (334 Kč) je shodná s cenou, která byla následně skutečně uvedena a publikována v Metodických pokynech pro rok 2018. Na základě výše uvedeného jsem proto zkoumal a vyhodnocoval, zda takto stanovený počátek trvajícího přestupku ob stojí, tj. naplní všechny judikurní podmínky pro existenci zakázaného rozhodnutí sdružení. Vyšel jsem přitom zejména ze Zápisu z jednání členské schůze AJŠ konané ve dnech 13. 10. - 14. 10. 2017.<sup>14</sup>
61. K Metodickým pokynům je v Zápisu konstatováno následující: *[příjmení]* ve spolupráci s *[příjmení]* vytvořili návrh Metodických pokynů, který prezentovali na uvedené členské schůzi AJŠ. Dále je zde konkrétně uvedeno (cit., zvýraznění přidáno): „*Metodické pokyny mají dva*

<sup>10</sup> Viz email předsedkyně AJŠ [jméno *příjmení*] ze dne 19. 3. 2019, Příloha C2 Protokolu z místního šetření, viz dokument č. 84 správního spisu.

<sup>11</sup> Viz příloha odpovědi MMR (Metodické pokyny, leden 2018), dokument č. 72 správního spisu.

<sup>12</sup> Viz vyjádření účastníka řízení ze dne 16. 3. 2020, dokument č. 70 správního spisu.

<sup>13</sup> Viz Zápis z jednání členské schůze AJŠ konané 11. 10. 2019 – 12. 10. 2019, viz příloha vyjádření společnosti Lingua Centrum, dokument č. 9 správního spisu.

<sup>14</sup> Viz Příloha A6 Protokolu z místního šetření, dokument č. 84 správního spisu.

*hlavní body: 1) Hodnotící kritéria – rozhodující je nejen cena, ale i kvalita. Tato kritéria jsou rozdělena do subkritérií pro lepší hodnotitelnost auditorů. 2) Mimořádně nízká nabídková cena – vysvětlení oprávněnosti ceny, výpočet podle vzorce se zahrnutím učitelského platu. **Minimální cenová hranice je 334 Kč.**“ Rovněž se zde konstatuje následující: „[příjmení] zašle tabulku metodických pokynů členům, kteří mají možnost ji nejpozději do poloviny listopadu okomentovat a doplnit jiná kritéria. Nutné je zachovat 4 úrovně plnění.“*

62. Pokud se jedná o první podmínku (úkon sdružení učiněný oprávněnou osobou), je zřejmé, že tato podmínka je naplněna. V uvedeném návrhu Metodických pokynů totiž již byla členům AJŠ prezentována konkrétní minimální cena, která zůstala i ve finální verzi Metodických pokynů nezměněná.<sup>15</sup> Již v tomto návrhu Metodických pokynů tak byla minimální cena stanovena, jednalo se přitom bezesporu o úkon sdružení učiněný orgánem oprávněným za sdružení vystupovat. V tomto případě se jednalo o statutární orgán účastníka řízení, neboť [příjmení] byl v uvedené době předsedou AJŠ a [příjmení] jejím místopředsedou.
63. Druhá podmínka vyžaduje, aby se jednalo o adresný úkon sdružení směřující k jeho členům. I tato podmínka je naplněna. Na členské schůzi AJŠ byla totiž minimální cena obsažená v Metodických pokynech v podobě MNNC prezentována ze strany členů statutárního orgánu účastníka řízení (předsedy a místopředsedy AJŠ) všem členům AJŠ na členské schůzi. Není přitom relevantní, že na této členské schůzi ještě jednotliví členové AJŠ nehlasovali o dodržování této ceny,<sup>16</sup> neboť z judikatury vyplývá, že aby se jednalo o zakázané rozhodnutí sdružení, není třeba prokázat, že jej členové sdružení dodržují, ale postačí, když se jedná o cenu toliko doporučenou (viz dále). Vzhledem k tomu, že Metodické pokyny byly dále zveřejněny na webových stránkách AJŠ, dalo by se taktéž říci, že tento úkon sdružení nepůsobil pouze dovnitř sdružení, ale i vně, tj. na všechny ostatní subjekty působící na relevantním trhu.
64. Třetí podmínka stanovuje, že ze samotného úkonu sdružení musí vyplývat zřetelná snaha o unifikaci chování členů AJŠ. I tato podmínka je naplněna. Stanovení minimální cenové hranice pro nabídky na určité služby jazykového vzdělávání (v tomto případě pro veřejné zakázky v oblasti jazykového vzdělávání) je bezpochyby úkonem, který má unifikovat soutěžní chování členů. Ať již se touto minimální cenou od daného okamžiku jednotliví členové skutečně řídili (jinými slovy stanovenou minimální cenu dodržovali), není to pro vyhodnocení této podmínky relevantní, neboť je zřejmé, že úmyslem AJŠ bylo minimální cenu pro daná výběrová řízení unifikovat a docílit toho, aby jednotliví členové AJŠ nabízeli své ceny vyšší než cenu minimální. Samotným smyslem Metodických pokynů tak byla (i vzhledem k ostatním důkazům ve spise, zejména se jedná o vzájemnou emailovou komunikaci členů statutárního orgánu AJŠ<sup>17</sup>) jasná snaha účastníka řízení, aby jeho členové tuto stanovenou minimální cenu

<sup>15</sup> Je zřejmé, že členové AJŠ se k ceně vyjadřovat ani neměli, když podle Zápisu z členské schůze měli možnost okomentovat a doplnit pouze „jiná kritéria“, nikoli MNNC a její výši.

<sup>16</sup> K uvedenému hlasování o dodržování stanovené minimální ceny došlo až o dva roky později – na členské schůzi AJŠ konané dne 11. 10. 2019.

<sup>17</sup> Viz např. Příloha C1 Protokolu z místního šetření - email ze dne 24. 4. 2018 zaslaný [příjmení] předsednictvu AJŠ, ve kterém (po srovnání cen několika členů) pan [příjmení] uvádí: „Máme tam ale dvě členské školy, které dávají ceny pod hranici minimální ceny dle metodických pokynů, které jsme si sami schválili, čímž naše společné snahy dost podkopávají...Jak vypadáme, když se svou autoritou postavíme za určení nějaké minimální ceny a pak nám to naši vlastní členové torpédují?“

dodržovali. Všechny důkazy ve spise je totiž třeba vykládat i v jejich vzájemném souhrnu, nikoliv jen izolovaně.

65. Pokud se jedná o čtvrtou podmínku, tedy že se jedná o úkon sdružení, který má přímý či nepřímý dopad na soutěžní chování jednotlivých soutěžitelů, i tato podmínka byla naplněna. Ze spisového materiálu totiž vyplývá, že stanovení minimální ceny mělo přímý dopad na hospodářskou soutěž na daném relevantním trhu, neboť účastník řízení u svých členů, kteří se účastnili výběrových řízení týkajících se zajištění služeb jazykového vzdělávání, dodržování stanovené minimální ceny pravidelně sledoval, kontroloval a vyhodnocoval. Případně „prohřešky“, spočívající v nedodržení stanovení minimální ceny, účastník řízení aktivně řešil.<sup>18</sup> Ohledně sledování a vynucování minimální ceny lze rovněž v podrobnostech odkázat na body 45 – 61 napadeného rozhodnutí, ve kterých se Úřad detailně věnuje právě jednotlivým důkazům, které jsou obsaženy ve spisovém materiálu. Dle spisového materiálu přitom ke kontrole dodržování minimálních cen prokazatelně docházelo již v roce 2018, tedy v době, kdy ještě členové AJŠ oficiálně dodržování Metodických pokynů formálně „neodsouhlasili“. Krom výše uvedeného o monitorování dodržování minimální ceny svědčí mimo jiné i příloha vyjádření účastníka řízení ze dne 16. 3. 2020,<sup>19</sup> ve které je uveden přehled výsledků výběrových řízení u veřejných zakázek od ledna 2018 do září 2019.<sup>20</sup> Ze spisového materiálu rovněž vyplývá, že za porušování minimální ceny hrozily členům AJŠ sankce. Jednalo se tak ze strany účastníka řízení o vynucování uvedené ceny. Lze tedy shrnout, že stanovení konkrétní minimální ceny<sup>21</sup> v Metodických pokynech na členské schůzi konané v říjnu roku 2017 mělo nepochybný vliv na budoucí soutěžní chování členů AJŠ, kteří byli tímto limitováni ve vlastní cenotvorbě a cenové politice. Pro úplnost dodávám, že není až tak podstatné, kdy a jak byly tyto pokyny finálně vytvořené, formálně schválené. Pro posouzení daného přestupku je klíčové, že už na jednání členské schůze dne 13. 10. 2017 došlo na půdě AJŠ ke shodě na určení cen (viz zmíněný *meeting of minds*).
66. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že datum 13. 10. 2017, co do naplnění podmínek pro zakázané rozhodnutí sdružení, ob stojí. Taktéž lze uzavřít, že ob stojí i v souvislosti se skutkovou větou uvedenou ve výroku I. napadeného rozhodnutí. Za počátek trvajících přestupku je tak třeba nově považovat datum **13. 10. 2017**. Doba trvání přestupku se tak oproti původnímu závěru Úřadu zkrátila o cca 6 měsíců. Jelikož jsem k těmto závěrům došel na základě obsahu správního spisu, tedy podkladů rozhodnutí, které nebylo třeba doplňovat a s nimiž byl účastník řízení seznámen, nebylo nutné kvůli tomu výrok o vině rušit a věc v tomto rozsahu vracet orgánu první správní stolice k novému projednání.

---

<sup>18</sup> Srov. např. komunikace AJŠ s jazykovou školou PRESTO-PŘEKLADATELSKÉ CENTRUM, viz Příloha C10, C11 a C12 Protokolu z místního šetření nebo komunikace AJŠ s jazykovou školou Lingua Centrum, Přílohy B1 a B7 Protokolu z místního šetření.

<sup>19</sup> Viz Příloha 2 dokumentu č. 70 správního spisu.

<sup>20</sup> V tomto přehledu jsou žlutě vyznačeny jazykové školy, které nabízely své ceny pod hladinou aktuální minimální ceny.

<sup>21</sup> Resp. určení minimální ceny, která měla být obsažena v přijímaných/tvořených Metodických pokynech.

**Vymezení relevantního trhu v napadeném rozhodnutí**

67. Úřad ve výroku I. napadeného rozhodnutí rozhodl, že se účastník řízení dopustil výše popsaného přestupku dle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS **v oblasti poskytování služeb jazykového vzdělávání**. Ze znění daného výroku je zřejmé, že neobsahuje zákonný pojem „relevantní trh“ ve smyslu § 2 odst. 2 ZOHS, ale namísto toho používá pojem „oblast“. V bodě 80 napadeného rozhodnutí k tomu Úřad dále uvádí, že se „*v daném případě nezabýval přesným vymezením relevantního trhu, neboť to není nezbytné s ohledem na právní posouzení jednání účastníka řízení, a ani pro výpočet dané pokuty*“. Dále zde Úřad konstatoval, že pro účely daného správního řízení „*definoval toliko oblast, v níž AJS prostřednictvím svých členů působí a do které je možno zahrnout jejich podnikatelskou činnost*“.
68. Předně je třeba uvést, že Úřad se v tomto ohledu odklonil jak od textu ZOHS, tak své dřívější rozhodovací praxe (viz dále), kdy s pojmem relevantní trh v rozhodnutí pracoval. Z toho důvodu jsem tedy přezkoumal, zda tento odklon byl zákonný a odůvodněný.
69. Definování relevantního trhu je v rovině soutěžního práva stěžejní a základní složkou pro posouzení možného protisoutěžního jednání.<sup>22</sup> Stejně tak je „*definice relevantního trhu důležitá pro určení dopadu na hospodářskou soutěž (zvláště v případě dohod nebo jednání ve vzájemné shodě)*“.<sup>23</sup> Zákonný text § 2 odst. 2 ZOHS vychází zejména z textu Sdělení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva hospodářské soutěže Společenství (97/C 372/03) (dále též „**Sdělení Komise k relevantnímu trhu**“)<sup>24</sup> a stanovuje, že *relevantním trhem je trh zboží, které je z hlediska jeho charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zastupitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území*. Relevantní trh se tak vymezuje z hlediska produktového (výrobního), geografického a časového.
70. Vymezení relevantního trhu má přitom sloužit k „*nalezení hranic, kdy dochází ke střetu s konkurencí, tj. kde se skutečně projevuje příslušné soutěžní jednání, kde dochází ke konkurenčním tlakům a kde tak existují hranice oddělující jednotlivé relevantní trhy od sebe navzájem*“.<sup>25</sup> „*Účelem vymezení relevantního trhu pak je zjistit, které produkty jsou navzájem tak blízkými substituty, že vyvíjejí konkurenční tlak na chování dodavatelů těchto výrobků*“.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Srov. např. rozsudek Tribunálu ze dne 10. 3. 1992, sp. zn. T-68/89, ve věci Societa Italiano Vetro (SIV) v. Commission (Italian Flat Glass): „*The Court considers, on the contrary, that the appropriate definition of the market in question is a necessary precondition of any judgment concerning allegedly anti-competitive behaviour.*“

<sup>23</sup> Převzato z Bellamy & Child. *European community law od competition*. 6. vydání. Oxford New York: Oxford university press, 2008, str. 244.

<sup>24</sup> Toto Sdělení v bodě 2 uvádí: „*Definice trhu je nástrojem pro stanovení a vymezení hranic hospodářské soutěže mezi podniky. Slouží ke stanovení rámce, v rámci něhož Komise uplatňuje politiku hospodářské soutěže. Hlavním záměrem definice trhu je systematicky zjišťovat konkurenční omezení, jimž zúčastněné podniky čelí. Cílem definice trhu, jak pokud jde o výrobní trh, tak o zeměpisný trh, je zjistit skutečné soutěžitele dotyčných podniků, kteří mohou omezovat chování uvedených podniků a bránit jim, aby se chovaly svobodně, aniž by byly podrobeny účinnému konkurenčnímu tlaku.*“

<sup>25</sup> Viz KINDL, J., MUNKOVÁ, J. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže*. Komentář. 3. přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 63.

<sup>26</sup> Viz JONES, A. SUFRIN, B. *EU Competition Law*. 6. vydání. Oxford: Oxford university press, 2016, str. 56.



Při posouzení možného protisoutěžního jednání tedy musí Úřad provést analýzu, na jejímž základě je pak schopen rozhodnout o případném deliktním jednání soutěžitele.<sup>27</sup>

71. „*Relevantní trh však není pojmem samoučelným*“, jak dovodil Krajský soud v Brně, „*a nevymezuje se proto, „aby byl vymezen“, nýbrž proto, aby bylo možno v případě posuzování dohod z pohledu jejich zákazu podle § 3 předchozího ZOHS a § 3 ZOHS především zjistit, jaké dopady na takový trh dohoda měla.*“<sup>28</sup> Krajský soud v Brně vycházel především z rozsudků Tribunálu ze dne 8. 7. 2007 ve věci „*Mannesmannröhren-Werke*“ (T-44/00) a ze dne 15. 9. 1998 ve věci „*European Night Services*“ (T-374/94, T375/94, T-384/94, T-388/94), „*z nichž zřetelně plyne, že potřeba precizního vymezení relevantního trhu je dána tam, kde bez takového přesného vymezení nelze určit, zda je cíl nebo výsledek dohody protisoutěžní, popř. zda je tomu tak v míře, v níž může být dotčen obchod mezi členskými státy.*“<sup>29</sup> Stejně tak zahraniční odborná literatura konstatuje, že „*definice trhu není cílem sama o sobě. Spíše je pomocným nástrojem pro posouzení hospodářské soutěže tím, že identifikuje zaměřitelné výrobky nebo služby s těmi, které nabízejí na trhu strany, které jsou předmětem šetření.*“<sup>30</sup>
72. Dále je důležité poznamenat, že účel vymezení trhu musí být odvozen od typu přestupku, jenž je v daném řízení stíhán. U zakázaných dohod ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS (pod které spadá i zakázané rozhodnutí sdružení) jsou kladeny jiné nároky při vymezení relevantního trhu u dohod účinkových (výsledkových) a dohod cílových (účelových). Vyšší nároky na vymezení relevantního trhu jsou logicky kladeny u dohod účinkových, neboť správné vymezení trhu u tohoto typu dohod umožňuje analyzovat jejich dopady na hospodářskou soutěž, tedy dojít k závěru, zda byla soutěž narušena či nikoliv. U dohod cílových je však tato situace jiná, a to právě proto, že jejich cílem/účelem je právě narušení hospodářské soutěže, pročež skutečný dopad na soutěž již nemusí být dokazován. Pak jsou samozřejmě také nároky na přesnost a detailnost vymezení relevantního trhu nižší, protože jejich význam spočívá primárně v uchopení ekonomického a právního kontextu zakázané dohody.<sup>31</sup>
73. Pokud se tak jedná o kvalifikaci předmětného jednání účastníka řízení, souhlasím s Úřadem v tom, že uvedenou zakázanou dohodu, resp. zakázané rozhodnutí sdružení, je třeba kvalifikovat jako tzv. cílovou dohodu. Fakticky se totiž jednalo o protisoutěžní cenovou dohodu, neboť účastník řízení stanovil minimální cenu a vynucoval její dodržování. Cílem uvedeného rozhodnutí sdružení tak bylo evidentně omezit cenovou soutěž svých členů nabízejících výuku cizích jazyků, aby se nedostala pod určitou minimální cenu. Z daného tedy vyplývá, že relevantní trh vzhledem k povaze vyšetřované praxe v případě účastníka řízení není potřeba zcela precizovat.

<sup>27</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2013, č. j. 2 Afs 82/2012-134: „*Posuzování relevantního trhu v soutěžním právu obvykle probíhá na základě zjištění podstatných dat a informací včetně užití kvantitativních technik (odhadů a analýz). Informace o spotřebitelských reakcích pak mohou plynout jak ze spotřebitelského průzkumu, tak i z analýz objektivně podchyceného chování a z kvalifikované úvahy o kritériích, která spotřebitelské chování ovlivňují.*“

<sup>28</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2012, č. j. 62 Ca 22/2007-2067.

<sup>29</sup> Tamtéž.

<sup>30</sup> Viz JONES, A. SUFRIN, B. *EU Competition Law*. op. cit. str. 56.

<sup>31</sup> Viz např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 2. 2012, č. j. 62 Af 75/2010-318: „*Pokud žalovaný dovodil, že dohoda je zakázanou pro svůj protisoutěžní cíl, má úvaha v tom směru, že v takovém případě je standard přesného vymezení relevantního trhu nižší než v případě dohod zakázaných pro svůj protisoutěžní účinek, v napadeném rozhodnutí svého místa*“ nebo rozsudek téhož soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 62 Ca 22/2007-2067.

74. Pokud se dále jedná o dřívější rozhodovací praxi Úřadu v případech zakázaného rozhodnutí sdružení, Úřad běžně s pojmem relevantní trh pracoval a taktéž jej odpovídajícím způsobem vymezoval.
75. V jednom z nedávných případů zakázaného rozhodnutí sdružení se Úřad zabýval obdobnou oblastí, jako v tomto případě, a to tlumočením a překladatelstvím. Účastníkem řízení zde byla Jednota tlumočnicků a překladatelů.<sup>32</sup> V tomto rozhodnutí Úřad relevantní trh klasicky vymezil, když nejprve konstatoval, že *„relevantním trhem je trh, na němž účastník působí prostřednictvím svých členů a který svými rozhodnutími bezprostředně ovlivňuje“*. Následně byl relevantní trh vymezen jako trh tlumočení a překladu na území České republiky.
76. Obdobně Úřad relevantní trh standardně vymezoval i ve starších případech zakázaného rozhodnutí sdružení, které prošly i soudním přezkumem. Poukázat lze např. na případ Sdružení pohřebnictví v ČR, ve kterém byl relevantní trh vymezen jako trh pohřebních a souvisejících služeb,<sup>33</sup> dále na případ České lékárnické komory, ve kterém byl relevantní trh vymezen jako trh lékárnických služeb<sup>34</sup> či na případ Asociace užití grafiky a grafického designu, ve kterém došlo k narušení hospodářské soutěže na trhu výkonu v oblasti grafického designu a typografie.<sup>35</sup>
77. Na základě výše uvedeného lze tedy konstatovat, že Úřad pochybil, když v napadeném rozhodnutí rezignoval na vymezení relevantního trhu. Důvod, proč Úřad používal v ZOHS neuvedený pojem „oblast“<sup>36</sup> namísto zákonného pojmu „relevantní trh“, navíc Úřad ani dostatečným způsobem neodůvodnil. Tu se sluší připomenout, že relevantní trh je kategorií, bez které se v případech narušení hospodářské soutěže nelze obejít, a to bez ohledu na to, jak detailně je trh třeba zkoumat a vymezit (viz výše). Vzhledem ke znění zákona, požadavkům judikatury a dřívější rozhodovací praxi Úřadu je tak namístě relevantní trh v rozhodnutí uvést – vymezit odpovídajícím způsobem v závislosti na tom, o jaký typ vyšetřované praktiky se jedná. Odklon v pojmosloví, který provedl Úřad, v tomto ohledu nebyl opodstatněný, ani odůvodněný.
78. Odhlédneme-li od výroku I. napadeného rozhodnutí, pokud se jedná o samotné zkoumání relevantního trhu a jeho vymezení, Úřad se mu fakticky věnuje v pasáži napadeného rozhodnutí nazvané *„Vymezení dotčené hospodářské oblasti“*.<sup>37</sup> Ačkoliv Úřad tvrdí, že se jedná o *„dotčenou oblast“*, materiálně se v dané pasáži zabývá právě *„klasickým“* (pro daný případ dostatečným) vymezením relevantního trhu. V uvedené pasáži přitom Úřad do značné míry vychází i z informací poskytnutých samotným účastníkem řízení, ačkoliv to zde explicitně neuvádí.<sup>38</sup> V bodě 90 napadeného rozhodnutí přitom dochází k závěru, že posuzované jednání

---

<sup>32</sup> Viz rozhodnutí Úřadu ze dne 13. 6. 2018, č. j. ÚOHS-S0381/2017/KD-16394/2018/853/PHa.

<sup>33</sup> Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2010, č. j. 62 Ca 22/2009-146.

<sup>34</sup> Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. 5. 2010, č. j. 62 Ca 58/2008-44 nebo ze dne 12. 4. 2011, č. j. 62 Ca 33/2009-50.

<sup>35</sup> Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 Af 58/2012-273.

<sup>36</sup> Mimo užití tohoto slova v § 4 odst. 1 ZOHS v souvislosti s blokovými výjimkami v oblasti zemědělství, což je však něco jiného.

<sup>37</sup> Viz body 80 - 90 napadeného rozhodnutí.

<sup>38</sup> Srov. odpověď účastníka řízení na otázku č. 2) obsaženou v podání účastníka řízení ze dne 16. 3. 2020. Viz dokument č. 70 správního spisu.

účastníka řízení spadá do „*oblasti poskytování služeb jazykového vzdělávání, která může být s ohledem na výše uvedené segmentována a členěna na více samostatných relevantních trhů.*“

79. S uvedenými závěry se přitom obsahově ztotožňuji. Jak bylo řečeno výše, u cílových dohod není potřeba precizní vymezení relevantního trhu. V tomto ohledu tak lze souhlasit s argumentem Úřadu uvedeným v bodě 172 napadeného rozhodnutí, že přesné vymezení relevantního trhu není pro právní posouzení jednání účastníka řízení nutné. Z výše uvedeného však vyplývá, že alespoň rámcově je třeba relevantní trh vymežit.
80. Po přezkumu odůvodnění napadeného rozhodnutí jsem dospěl k závěru, že argumentace Úřadu zde uvedená je pro účely vymezení relevantního trhu dostatečná, byť pro něj Úřad užil nesprávný pojem *oblast*. Tedy to, co Úřad uvedl při popisu oblasti, platí pro relevantní trh. Na základě toho je tak možné relevantní trh vymežit jako **trh poskytování jazykového vzdělávání na území České republiky**. V podrobnostech přitom odkazují zejména na body 80 – 90 napadeného rozhodnutí. Toto vymezení je přitom i ve shodě s účastníkem řízení, který na dotaz Úřadu ohledně popsání trhu, na kterém členové AJŠ působí, uvedl, že jde o „*trh jazykového vzdělávání*“.<sup>39</sup> Není přitom rozhodné, že uvedený trh lze dále segmentovat na dílčí trhy/segmenty. Z napadeného rozhodnutí je totiž zřejmé, že zakázané rozhodnutí sdružení (tj. stanovení minimální ceny a její vynucování) mělo vliv na všechny členy AJŠ a jejich soutěžní chování. Tyto členy AJŠ lze přitom z pohledu soutěžního práva považovat za konkurenty soutěžící na témže relevantním trhu.
81. Jak plyne z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, odvolací orgán je oprávněn prvostupňové rozhodnutí doplňovat o další důvody, či je změnit, a to jak co do odůvodnění, tak do výroku. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů totiž tvoří jeden celek, proto může odvolací či rozkladový orgán nahradit nebo doplnit část odůvodnění prvostupňového orgánu vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškokbrtnutí“<sup>40</sup> podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje. Právě výše popsané užití pojmu *oblast* pro relevantní trh považuji za ono argumentační zaškokbrtnutí orgánu první správní stolice, které jsem tedy tímto rozhodnutím zkorigoval, aniž by toto bylo důvodem pro zrušení rozhodnutí a vrácení věci.

### **Změna výroku I. napadeného rozhodnutí**

82. Podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; změnu nelze provést, pokud by tím některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se.
83. Výše uvedené skutečnosti týkající se nesprávného stanovení počátku trvajících přestupku a vymezení relevantního trhu představují zákonný důvod pro to, aby druhoinstanční orgán Úřadu napadené rozhodnutí nebo jeho část změnil, a to tím způsobem, že jsem počátek přestupku stanovil ke dni 13. 10. 2017. Dále jsem upřesnil, že k protisoutěžnímu jednání došlo

<sup>39</sup> Viz odpověď účastníka řízení na otázku č. 2) obsaženou v podání účastníka řízení ze dne 16. 3. 2020. Viz dokument č. 70 správního spisu.

<sup>40</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, sp. zn. 6 Ads 134/2012.

na relevantním trhu poskytování služeb jazykového vzdělávání. **V souladu s výše uvedeným jsem výrokem I. tohoto rozhodnutí změnil výrok I. napadeného rozhodnutí (o vině).**

### **Nepřezkoumatelnost uložené sankce**

84. Co se týká sankce uložené účastníku řízení, tak po jejím přezkumu *ex officio* musím konstatovat, že odůvodnění výpočtu uložené pokuty uvedené v bodech 135 a násl. napadeného rozhodnutí nemůže obstát, neboť jej shledávám v této části nepřezkoumatelným, a to z následujících důvodů.
85. V první řadě poukazuji na skutečnost, že samotné stanovení pokuty z čistého obratu všech členů daného sdružení soutěžitelů se vymyká dosavadní praxi Úřadu při ukládání pokut u obdobných typů případů.<sup>41</sup> Úřad ve svých předchozích rozhodnutích nevypočítával pokuty z čistých obrátů jednotlivých členů sdružení soutěžitelů, nýbrž stanovil procentuální výši pokuty (určené dle závažnosti daného přestupku) z nejvyšší možné pevné částky, kterou lze dle § 22a odst. 2 ZOHS uložit, tj. 10 000 000 Kč.
86. Úřad v bodě 128 napadeného rozhodnutí sice aplikuje postup předvídaný dle bodu 3.2 interní metodiky Úřadu pro výpočet pokut, tj. příkazu předsedy Úřadu *Postup při stanovení výše pokut ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže* účinného od 24. 4. 2018 (dále též „**Příkaz předsedy**“),<sup>42</sup> který uvádí, že u sdružení soutěžitelů může být pokuta vyměřena s ohledem na celkový obrat jeho členů, zejména v situacích, kdy má sdružení jen omezený počet členů, zatímco sdružení samo vytváří obrat zanedbatelný či žádný. Avšak i přes výše uvedené je zřejmé, že stanovení základní částky výsledné pokuty vypočítané tímto postupem velmi výrazně vybočuje z předchozí praxe Úřadu v obdobných případech.
87. Pokud byla výše pokuty, resp. důvody pro odlišný postup při jejím výpočtu odůvodněny v bodech 131 a 133 napadeného rozhodnutí okolnostmi délky trvání a zároveň bojkotu výběrového řízení MŠMT, je třeba poukázat na skutečnost, že tímto rozhodnutím o rozkladu došlo ke zkrácení doby trvání daného přestupku (viz výrok I. tohoto rozhodnutí), kdy do vymezeného období uvedený bojkot ze strany AJŠ již nespadá, a proto je třeba úvahy orgánu prvního stupně v tomto směru přehodnotit.
88. Ustanovení § 22a odst. 2 ZOHS svěřuje Úřadu správní uvážení, kterou ze zde uvedených variant výpočtu pokuty za přestupky soutěžitelům dle ZOHS zvolí. Je však namístě poznamenat, že vzhledem k již uloženým pokutám v obdobných typech případů Úřad nastavil určitou rozhodovací praxi, která zakládá všem ostatním soutěžitelům legitimní očekávání, že bude v jejich případě rozhodnuto stejně, jako tomu bylo v typově obdobných případech.<sup>43</sup> Ostatně i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52 konstatoval,

<sup>41</sup> Viz např. rozhodnutí Úřadu ze dne 5. 9. 2016, č. j. ÚOHS-S44/2015/KD-29931/2016/852/PBe (Česká komora odhadců majetku – pokuta 160 000 Kč), rozhodnutí Úřadu ze dne 17. 10. 2016, č. j. ÚOHS-S0569/2015/KD-42098/2016/852/MAD (Česká asociace barelových watercoolerů – pokuta 360 000 Kč), rozhodnutí Úřadu ze dne 17. 10. 2017, č. j. ÚOHS-S0425/2016/KD-29477/2017/850/RSK (Asociace silničních a odtahových služeb – pokuta 276 000 Kč), rozhodnutí Úřadu ze dne 13. 6. 2018, č. j. ÚOHS-S0381/2017/KD-16394/2018/853/PHa (Jednota tlumočnicků a překladatelů – pokuta 144 000 Kč) či rozhodnutí Úřadu ze dne 30. 5. 2018, č. j. ÚOHS-S0382/2017/KD-15130/2018/853/PHa (Česká komora tlumočnicků znakového jazyka – pokuta 48 000 Kč).

<sup>42</sup> Dostupné na <https://www.uohs.cz/cs/legislativa/hospodarska-soutez.html>.

<sup>43</sup> Viz § 2 odst. 4 správního řádu.

že předchozí rozhodovací praxe správního orgánu je pro něj *pro futuro* závazná (cit.): „*Se zřetelem na svou judikaturu se Nejvyšší správní soud zcela shoduje se stěžovatelem v tom, že ze zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. Tento princip lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat, který našel ostatně své legislativní vyjádření i v ust. § 2 odst. 4 in fine správního řádu.*“

89. Výše uvedené však neznámá, že by Úřad při ukládání pokut vůbec nemohl postupovat, jako postupoval v napadeném rozhodnutí, což vyplývá právě z Příkazu předsedy, ve spojení s dikcí § 22a odst. 2 ZOHS, který dává Úřadu možnost výběru, kterou z daných zákonných možností výpočtu pokuty v daném případě zvolí. Avšak pokud Úřad svojí předchozí rozhodovací činností založil rozhodovací praxi, měl by se dle této i nadále řídit, či tento odklon od zavedené praxe řádně zdůvodnit, např. pokud by uložená pokuta zjevně neplnila svůj účel.
90. Takovýto odklon od dosavadní praxe (tedy i takový, který může výrazným způsobem ovlivnit výše pokut ukládaných do budoucna) je v odůvodněných případech možný i dle Nejvyššího správního soudu, avšak za předpokladu, že tento bude vycházet a zohledňovat zákonné mantinely a bude i řádně zdůvodněný (cit.): „*...známá a dostupná správní praxe soutěžního úřadu sice nepředstavuje právní rámec pokut, ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásady rovného zacházení, přičemž je nadále možné i zvýšení úrovně pokut v mezích stanovených právními předpisy, pokud je to nutné za účelem zajištění účinnosti aplikace pravidel v oblasti hospodářské soutěže.*“<sup>44</sup> Nejvyšší správní soud ve svém dalším rozsudku ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005-86 rovněž konstatuje, že „*[o]dchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.*“
91. K problematice možného zvýšení pokut se obšírně vyjadřuje i unijní judikatura. Tribunál v rozsudku ve věci BPB<sup>45</sup> sděluje shodně s českými správními soudy následující: „*V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že předchozí rozhodovací praxe Komise sama o sobě neslouží jako právní rámec pro pokuty v oblasti hospodářské soutěže. Skutečnost, že Komise v minulosti uplatnila pokuty určité výše na určité typy protiprávních jednání, ji nemůže zbavit možnosti zvýšit tuto úroveň v mezích uvedených v nařízení č. 17, pokud je to nezbytné k zajištění uplatňování politiky hospodářské soutěže Společenství.*“<sup>46</sup>
92. Na základě výše uvedeného lze proto uzavřít, že postup, kterým by Úřad přehodnotil svoji dosavadní praxi z hlediska pokut ukládaných sdružení soutěžitelů (byť by výsledné částky byly vyšší), je přípustný, a to i na základě interní metodiky Úřadu, pokud se budou nové výše pokut pohybovat v zákonném rámci a budou splňovat i další kritéria, ke kterým je při ukládání pokut nutné přihlédnout. Je však nutné podotknout, že tyto úvahy musí být Úřadem v daném rozhodnutí řádně a racionálně zdůvodněny.

<sup>44</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541.

<sup>45</sup> Viz rozsudek Tribunálu ze dne 8. 7. 2008, ve věci T-53/03, BPB, bod 342.

<sup>46</sup> Shodně rovněž viz např. rozsudky SDEU ze dne 7. 6. 1983, ve věci C-100/80, *Musique diffusion française*, bod 109 nebo ze dne 7. 6. 2007, ve věci C-76/06 P, *Britannia Alloys & Chemicals Ltd.*, bod 61.

93. Výše uvedené proto způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívající v nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť nelze seznat, proč se Úřad v daném případě odchýlil od své dosavadní praxe, a proto je namíste napadené rozhodnutí v této části zrušit a věc vrátit orgánu prvního stupně k novému projednání, neboť nemohu nahrazovat nalézací úvahy, které má učinit orgán prvního stupně.
94. K výše uvedenému je rovněž třeba konstatovat, že uvedený postup Úřadu při stanovení základní částky pokuty z čistého obrátů všech členů sdružení soutěžitelů v napadeném rozhodnutí není dostatečně odůvodněný i co do jeho věcného rozsahu, tedy proč je vycházeno z (celkového) čistého obrátů všech členů sdružení, a nikoliv (jen) z jejich obrátů na relevantním trhu, který byl nezákonným jednáním zasažen.
95. K tomuto pro souvislost poznamenávám, že v případě horizontálních cenových kartelů Úřad výši sankce vypočítává zpravidla z hodnoty prodeje na relevantních trzích,<sup>47</sup> neboť jsou to právě tyto trhy, které byly nezákonným jednáním dotčeny. V nyní projednávaném případě však Úřad vypočítal pokutu z (celkového) čistého obrátů všech členů sdružení soutěžitelů, když čistý obrát všech členů AJŠ není tvořen pouze poskytováním služeb jazykového vzdělávání, ale jsou do něj započítány i obraty z dalších činností jednotlivých členů, jež nebyly dotčeny daným protisoutěžním jednáním. Důvody, proč k tomuto Úřad přistoupil, tedy proč byl v tomto případě mnohem přísnější, než kdyby šlo o zakázanou cenovou horizontální dohodu přímo mezi členy (bez zaštitění asociací), však nejsou nikde v napadeném rozhodnutí uvedeny, což je zjevně postup nesprávný. Správní orgán prvního stupně by tak měl zohlednit výši obrátů jednotlivých členů sdružení soutěžitelů dosažených na relevantním trhu poskytováním služeb jazykového vzdělávání a stanovit základ pokuty z této částky, ledaže by pro odlišný postup byly racionální důvody, které v rozhodnutí řádně vyloží.
96. V poslední řadě je rovněž vhodné poukázat na výši základní částky uložené pokuty, jež byla Úřadem avizována již při jednání o proceduře narovnání, které se AJŠ účastnila, a která byla stanovena ve výši 0,5 % ze souhrnu čistých obrátů všech členů AJŠ.<sup>48</sup> V tomto Protokolu Úřad posoudil jak typovou, tak individuální závažnost daného přestupku, kteréhožto okolnosti reflektoval při indikování základní částky pokuty.
97. V následně vydaném Sdělení výhrad a samotném napadeném rozhodnutí (po odstoupení účastníka řízení z procedury narovnání) však byla výše pokuty stanovena na 1 % ze souhrnu čistých obrátů všech členů AJŠ, tedy na dvojnásobek avizované pokuty, a to za totožné klasifikace postihovaného jednání i s totožným posouzením typové a individuální závažnosti. Je tedy nejasné, z jakých důvodů se Úřad rozhodl výslednou pokutu počítat jinak, než účastníku řízení dříve indikoval; z odůvodnění napadeného rozhodnutí tato úvaha totiž nevyplývá.
98. Tuto okolnost proto považuji za další vadu napadeného rozhodnutí v jeho části týkající se výpočtu pokuty, která je však tímto rozhodnutím o rozkladu zrušena a vrácena orgánu prvního stupně k novému projednání. Tímto byla vypořádána i námitka účastníka řízení, který na výše uvedenou nesrovnalost ve svém rozkladu poukazoval.

---

<sup>47</sup> Viz např. rozhodnutí Úřadu ze dne 26. 5. 2020, č. j. ÚOHS-14254/2020/853/PBe (směnárný Olomouc).

<sup>48</sup> Viz dokument č. 169 správního spisu označený jako Protokol - jednání o narovnání s AJŠ (dále též „**Protokol**“).

**V. Použití znění relevantních právních norem**

99. Ve výše uvedených bodech tohoto rozhodnutí jsem v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu provedl přezkum zákonnosti napadeného rozhodnutí, přičemž jsem dospěl mimo jiné k závěru, že uvedený přestupek účastníka řízení trval kratší dobu, než jaká je uvedena v napadeném rozhodnutí, a to konkrétně **od 13. 10. 2017 do 16. 1. 2020**. Ve vztahu k probíhajícímu správnímu řízení je však třeba postavit najisto, které právní normy, resp. jejich znění, se použijí v rovině procesněprávní a v rovině hmotněprávní. Lze však předestřít, že zkrácení doby přestupku změnou jeho počátku nemá vliv na aplikaci právních norem, které již v napadeném rozhodnutí provedl prvostupňový orgán v bodech 12 – 20 (viz dále). Na tomto místě proto napadené rozhodnutí pouze doplním. Účastník řízení navíc nevznáší proti aplikaci právních norem žádné námítky.

*Procesněprávní normy*

100. Prvostupňový orgán se procesními normami zabývá v bodech 17 – 20 napadeného rozhodnutí. Při vedení správního řízení správně vycházel primárně z procesních ustanovení ZOHS, která představují *lex specialis* k obecné právní úpravě, kterou je správní řád. Úřad rovněž subsidiárně postupoval podle přestupkového zákona. V napadeném rozhodnutí se taktéž Úřad neopomněl zabývat tím, které znění uvedených právních předpisů má Úřad použít, a to zejména ve vztahu k obecné zásadě, že nové procesní právo platí ode dne nabytí účinnosti nové právní úpravy i pro řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti, pokud přechodné ustanovení nestanoví něco jiného. S aplikací výše uvedených předpisů se v zásadě ztotožňuji, až na výjimky, které budou popsány níže.

101. Předmětné správní řízení bylo zahájeno dne 16. 1. 2020, napadené rozhodnutí bylo následně vydáno dne 6. 6. 2022. Ke dni zahájení správního řízení byl účinný ZOHS ve znění novely provedené zákonem č. 262/2017 Sb., jež nabyla účinnosti dne 1. 9. 2017. Následně došlo v průběhu správního řízení k novelizaci ZOHS, a to zákony č. 261/2021 Sb.<sup>49</sup> a 417/2021 Sb.,<sup>50</sup> jež oba ve vztahu k ZOHS nabyly účinnosti dne 1. 2. 2022. Prvostupňový orgán uvádí, že se předmětné správní řízení z hlediska procesního řídí právě podle těchto novel, tedy znění ZOHS účinného ke dni 1. 2. 2022. Tato úvaha však není zcela správná a je tak třeba postup prvostupňového orgánu lehce korigovat. Novela zákona č. 417/2021 Sb. totiž obsahuje v čl. VI přechodné ustanovení, které stanoví, že *„řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle zákona č. 143/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona“*. V daném případě tak měl Úřad procesně postupovat podle ZOHS ve znění zákona č. 261/2021 Sb. Na právech účastníka řízení či vlastním postupu v řízení to však nic nezměnilo. Vzhledem k tomu, že řízení o přestupku

<sup>49</sup> Dle čl. CLXXXIII zákona č. 261/2021 Sb.: *„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. února 2022 (...)“*. Žádné přechodné ustanovení vztahující se na novelizovaný text ZOHS tato novela neobsahuje.

<sup>50</sup> Dle přechodného ustanovení čl. VI zákona č. 417/2021 Sb.: *„Řízení, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle zákona č. 143/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“* Toto ustanovení je však dle předsedy Úřadu s ohledem na konkrétní okolnost odlišné, souběžné novelizace zákonem č. 261/2021 Sb. potřeba interpretovat systematickým a logickým výkladem tak, že nevylučuje „znění účinné“ i na základě (současné) novelizace provedené zákonem č. 261/2021 Sb., byť tato *stricto sensu* nenastala „přede dnem nabytí účinnosti“ zákona č. 417/2021 Sb. Tato okolnost ostatně nemá žádný vliv na jakákoli práva či povinnosti v tomto správním řízení.

dosud nebylo pravomocně ukončeno, podle stejného znění ZOHS je v navazujícím řízení o rozkladu postupováno podle **ZOHS ve znění zákona č. 261/2021 Sb.**

102. Co se dále týká správního řádu coby obecného procesního předpisu, prvostupňový orgán aplikoval správní řád ve znění jeho poslední novely, tj. zákona č. 403/2020 Sb. Proti tomuto postupu nemám žádné výhrady. Správní řízení bylo zahájeno podle správního řádu ve znění zákona č. 176/2018 Sb. a v průběhu správního řízení byl správní řád ještě dvakrát novelizován, když ke dni vydání napadeného rozhodnutí byl účinný správní řád ve znění zákona č. 403/2020 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2021. Vzhledem k tomu, že tento zákon neobsahuje žádná přechodná ustanovení, prvostupňový orgán jej tak správně aplikoval. Jelikož k dnešnímu dni nedošlo k žádné další novelizaci správního řádu, i orgán druhého stupně postupuje podle **správního řádu** v aktuálním znění, tj. **ve znění zákona č. 403/2020 Sb.**
103. Prvostupňový orgán dále subsidiárně aplikoval přestupkový zákon, a to ve znění pozdějších předpisů, tedy ve znění zákonů č. 261/2021 Sb. a č. 417/2021 Sb., jež oba nabyly účinnosti dne 1. 2. 2022 a novelizovaly taktéž ZOHS (viz výše). Obdobně jako výše však tato úvaha není úplně přesná, neboť zákon č. 417/2021 Sb. obsahuje v čl. II přechodné ustanovení týkající se přestupkového zákona, podle kterého *„zahájená řízení o přestupku, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle zákona č. 250/2016 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“* V daném případě tak měl Úřad (obdobně jako v případě ZOHS) procesně postupovat podle přestupkového zákona ve znění zákona č. 261/2021 Sb. Vzhledem k tomu, že řízení o přestupku dosud nebylo pravomocně ukončeno, je v navazujícím řízení o rozkladu postupováno podle stejného znění přestupkového zákona, tedy **ve znění zákona č. 261/2021 Sb.**
104. Z pohledu procesněprávních norem lze tak shrnout, že druhostupňový orgán povede správní řízení podle ZOHS ve znění zákona č. 261/2021 Sb. při subsidiárním použití správního řádu v účinném znění a přestupkového zákona ve znění zákona č. 261/2021 Sb.

#### *Hmotněprávní normy*

105. Pokud jde o hmotněprávní kvalifikaci, prvostupňový orgán se jí zabývá v bodech 12 – 16 napadeného rozhodnutí. V tomto ohledu neopomíjí ani skutečnost, že právní úprava je i zde roztržštěná, když připadá v úvahu jednak aplikace ZOHS, tak rovněž přestupkového zákona.
106. Přestupkový zákon v přechodném ustanovení § 112 odst. 1 stanovuje, že odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; podle tohoto zákona se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější. V § 2 přestupkového zákona, týkající se časové působnosti zákona, je dále stanoveno, že odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku; podle pozdějšího zákona se posuzuje jen tehdy, je-li to pro pachatele přestupku příznivější.
107. Ve výše uvedených ustanoveních přestupkového zákona se tak explicitně promítá obecná zásada zákazu retroaktivity, resp. zpětné účinnosti zákona, která může být prolomena pouze v případě příznivosti pozdějšího zákona pro pachatele, resp. účastníka řízení (tzv. retroaktivita



in mitius).<sup>51</sup> Je tak vždy třeba posoudit, která právní úprava je pro účastníka řízení příznivější, přičemž konkrétní zákony se hodnotí jako celek, nikoliv pouze jejich jednotlivá ustanovení. Rozhodující je celkový výsledek z hlediska trestnosti s přihlédnutím ke všem specifikům konkrétního případu. Hodnotit se tak budou především podmínky odpovědnosti za přestupek a druhy správních trestů a principů pro jejich ukládání.

108. Pro posouzení, zdali je pozdější právní úprava pro účastníka řízení příznivější, je tak v první řadě nutné nejprve stanovit, ke kterému rozhodnému okamžiku se bude posuzovat, resp. kdy došlo ke spáchání přestupku. Jak bylo řečeno výše, za dobu spáchání přestupku se považuje dokončení jednání. Prvostupňový orgán přitom v bodě 110 napadeného rozhodnutí uvádí, že vytýkané jednání má charakter **trvajících přestupku** ve smyslu § 8 přestupkového zákona. S uvedenou právní kvalifikací protiprávního jednání se ztotožňuji (viz výše). V předmětném správním řízení bylo prokázáno, že se účastník řízení vytýkaného jednání dopouštěl přinejmenším v období od 13. 10. 2017 do 16. 1. 2020. Ačkoliv tedy došlo ke zkrácení doby přestupku stanovením odlišného počátku (z data 21. 4. 2017 na 13. 10. 2017), okamžik ukončení trvajících přestupku zůstává stejný s tím, že se jedná o datum zahájení správního řízení (16. 1. 2020), neboť tímto momentem došlo k tzv. přetržení skutku.<sup>52</sup>
109. Prvostupňový orgán tak správně posoudil, že ke dni ukončení protiprávního jednání byl účinný ZOHS ve znění zákona č. 262/2017 Sb. Prvostupňový orgán se taktéž zabýval možnou příznivostí pozdější právní úpravy, neboť od okamžiku spáchání přestupku byl ZOHS dvakrát novelizován, a to zákony č. 261/2021 Sb. a č. 417/2021 Sb. Dospěl přitom k závěru, že žádná pozdější úprava není pro účastníka řízení příznivější.<sup>53</sup>
110. K posouzení příznivosti novel dále konstatuji, že novela provedená zákonem č. 261/2021 Sb. toliko zrušila dosavadní ustanovení § 21i ZOHS, které se týkalo využívání údajů z informačních systémů veřejné správy, nejedná se proto o příznivější hmotněprávní úpravu pro účastníka řízení. Další novela provedená zákonem č. 417/2021 Sb. změnila zejména ustanovení § 22b ZOHS, kdy v odstavci 8 reagovala jednak na vývoj v legislativně technickém označení některých ustanovení přestupkového zákona, která se nepoužijí na postup Úřadu s tím, že ke změně jejich faktického obsahu nedošlo. V novém odstavci 9 přinesla novela dále hmotněprávní úpravu fikce přerušení jednoty skutku v případech pokračujících, trvajících nebo hromadných přestupků, a to k okamžiku sdělení výhrad. Tato změna se již účastníka řízení vzhledem k povaze přestupku týká, nicméně by pro něj nepředstavovala příznivější úpravu, neboť by došlo k prodloužení délky trvání přestupku, což by mohlo mít negativní vliv na výši uložené pokuty.<sup>54</sup> Souhlasím tedy s prvostupňovým orgánem, když z hlediska aplikace hmotněprávních předpisů postupoval podle ZOHS ve znění zákona č. 262/2017 Sb., neboť žádná z jeho novel není pro účastníka řízení příznivější. Taktéž v navazujícím řízení o rozkladu je třeba postupovat podle ZOHS ve znění zákona č. 262/2017 Sb.

<sup>51</sup> Srov. dále rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008-55.

<sup>52</sup> Detailněji k přetržení skutku zahájením správního řízení srov. např. rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 22. 3. 2021, č. j. ÚOHS-09859/2021/164/PSe, dostupné na: <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/sbirky-rozhodnuti/detail-17304.html>. Toto rozhodnutí bylo následně potvrzeno rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 18. 8. 2022, č. j. 62 Af 24/2021-93.

<sup>53</sup> Viz bod 15 napadeného rozhodnutí.

<sup>54</sup> Sdělení výhrad bylo ve věci vydáno dne 14. 12. 2021, zatímco správní řízení bylo oznámením o zahájení správního řízení zahájeno ke dni 16. 1. 2020. Fakticky by se tak jednalo o prodloužení trvání přestupku o téměř 2 roky.

111. Jako další hmotněprávní norma se subsidiárně použije přestupkový zákon, jehož aplikací se prvostupňový orgán zabývá v bodě 16 napadeného rozhodnutí, přičemž konstatoval, že se aplikuje přestupkový zákon ve znění zákona č. 285/2018 Sb., neboť žádná z jeho pozdějších novel není pro účastníka řízení příznivější.
112. V tomto ohledu tak doplňuji, že pokud se jedná o znění přestupkového zákona, platí zde stejně jako v případě ZOHS, že se použije znění zákona účinného v době dokonání přestupku, tedy ke dni 16. 1. 2020. V dané době byl účinný přestupkový zákon ve znění zákona č. 285/2018 Sb., jak správně uvedl prvostupňový orgán. Posléze byl přestupkový zákon několikrát novelizován, prvostupňový orgán se však vyhodnocením příznivosti ve vztahu k jednotlivým novelám nezabývá. Fakticky jsem proto zvážil, zdali by přestupkový zákon ve znění jeho pozdějších novel nebyl pro účastníka řízení příznivější. Vliv na příznivost může mít pouze obecná část přestupkového zákona, neboť skutková podstata přestupku je upravena pouze v ZOHS. Obecná část by se rovněž neuplatnila celá, neboť ZOHS obsahuje speciální úpravu některých hmotněprávních institutů a též aplikaci řady ustanovení přestupkového zákona vylučuje. Obecná část nejprve definuje pojmy, které byly před účinností tohoto zákona také používány. Na posuzovaný případ se tak uplatní pouze definice trvajících přestupků dle § 8 přestupkového zákona. Běh promlčecích lhůt je speciálně upraven v ZOHS. Totéž platí ve vztahu k obecným ustanovením o ukládání trestů.
113. Po zahájení předmětného správního řízení došlo k několika změnám přestupkového zákona. První z nich byla změna přestupkového zákona účinná ode dne 26. 2. 2020, kterou přinesl derogační nález Ústavního soudu vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 54/2020 Sb., který zrušil větu první ustanovení § 112 odst. 2 přestupkového zákona. Toto ustanovení se však týká zániku odpovědnosti za přestupek, která je upravena samostatně v § 23 ZOHS a v předmětném správním řízení se tak neaplikovalo. Další změny přestupkového zákona přinesly zákony č. 261/2021 Sb. a č. 417/2021 Sb., účinné od 1. 2. 2022, které novelizovaly rovněž ZOHS (viz výše). Ve vztahu k hmotněprávní úpravě přestupkového zákona došlo zákonem č. 261/2021 ke zrušení § 109 přestupkového zákona, jenž upravoval (stejně jako ZOHS v § 21i) využívání údajů z informačních systémů veřejné správy. Tato změna tak nemá žádný vliv na možnou příznivost. Zákonem č. 417/2021 Sb. došlo k řadě dílčích změn týkajících se zejména stavení a přerušení promlčecí doby, povahy a závažnosti přestupku u fyzické osoby, omezujícího opatření, věcné příslušnosti správních orgánů (obecních úřadů), oznamování přestupku orgánem policie ve zvláštních případech, odložení věci, zastavení řízení, dokazování ve věci výsledku mladistvého svědka, atd. Dále tato novela do přestupkového zákona zavedla institut osob vystupujících v řízení o přestupku v § 72a a dále nepřípustné zastoupení v § 72b. Taktéž zrušila ustanovení § 110 týkající se přehledu přestupků. Po vyhodnocení uvedené novely jsem však dospěl k závěru, že ani tato novela by pro účastníka řízení nebyla příznivější. Po vyhodnocení příznivosti by tak žádná z novějších úprav, resp. znění přestupkového zákona, nebyla pro účastníka řízení příznivější. Stejně jako prvostupňový orgán proto uzavírám, že se v otázkách hmotněprávních subsidiárně aplikuje přestupkový zákon ve znění účinném v době spáchání přestupku, neboť žádná z novel pro něj není příznivější.
114. Z pohledu hmotněprávních norem tak jednání účastníka řízení posuzuji podle zákonů účinných v době spáchání přestupku, tedy podle **ZOHS ve znění zákona č. 262/2017 Sb.** při subsidiárním použití **přestupkového zákona ve znění zákona č. 285/2018 Sb.**

**VI. Přezkum napadeného rozhodnutí podle námitek rozkladu**

115. V následující části se již budu věnovat konkrétním rozkladovým námitkám účastníka řízení, ledaže by již díky změně, resp. zrušení části napadeného rozhodnutí *ex officio* byly již bezpředmětné. K jednotlivým námitkám v první řadě uvádím, že tyto námitky již ve velké míře účastník řízení vznesl ve správním řízení a prvostupňový orgán se k nim v napadeném rozhodnutí vyjádřil. Konstantní judikatura správních soudů vychází z toho, že prvostupňové a druhostupňové rozhodnutí tvoří jeden celek.<sup>55</sup> V souladu s danou zásadou tak není účelné argumentaci prvostupňového orgánu opakovat, pokud je dostačující, a stačí na námitky účastníka řízení reagovat koncentrovaněji.<sup>56</sup>
116. Vzhledem ke skutečnosti, že dílčí námitky účastníka řízení v rámci jednotlivých okruhů námitek rozkladu se do jisté míry překrývají či přímo opakují, námitky budou vypořádány na základě principu, že povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí nelze mechanicky ztotožňovat s povinností poskytnout podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.<sup>57</sup> Některé dílčí námitky účastníka řízení už byly do jisté míry vypořádány výše v rámci přezkumu *ex officio* a jejich vypořádání se promítlo ve změně výroku I. napadeného rozhodnutí, resp. ve zrušení výroku III napadeného rozhodnutí.

**Námitka spáchání přestupku – uzavření zakázané dohody**

117. Účastník řízení předně nesouhlasí se závěrem Úřadu, že se dopustil přestupku dle § 22a odst. 1 písm. b) ZOHS ve formě rozhodnutí sdružení s cílem narušit hospodářskou soutěž v oblasti jazykového vzdělávání tím, že stanovil minimální cenu za jednu hodinu výuky cizích jazyků určenou pro výběrová řízení na poskytování služeb jazykového vzdělávání, tuto cenu uveřejňoval a uplatňoval vůči svým členům. Tento závěr dle účastníka řízení neodpovídá skutečnosti ani provedeným důkazům, neboť Úřad dovozuje spáchání přestupku ze skutečnosti, že vedení účastníka řízení vypracovalo Metodické pokyny. Tyto Metodické pokyny však byly vypracovány z podnětu MMR a svým obsahem odpovídaly požadavkům formulovaným právě ze strany MMR.
118. Účastník řízení dále konstatuje, že jako jedna z obsahových náležitostí byla uvedena MNNC. Účastník řízení zdůrazňuje, že Metodické pokyny jednoznačně uvádí, že MNNC je cena, která nezohledňuje náklady na zajištění výuky, nebo nezohledňuje náklady na zajištění kvalitní jazykové výuky, přičemž jednotlivé nákladové položky jsou v ní jasně formulovány a jejich kalkulovaná vstupní hodnota jednoznačně zdůvodněna. Z kalkulace MNNC vyplývá, že dle Metodických pokynů se jedná o cenu podnákladovou. Dále účastník řízení uvádí, že v závěru Metodických pokynů uvedl příklad konkrétního výpočtu, když do stanoveného vzorce dosadil proměnné v jejich aktuální hodnotě, čímž dospěl ke konkrétní hodnotě.

<sup>55</sup> Srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2010, č. j. 2 As 83/2009-239, ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009-48 nebo ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 As 214/2016-33.

<sup>56</sup> Srov. např. recentní rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2022, č. j. 7 As 2/2022-31.

<sup>57</sup> Srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31 nebo ze dne 10. 12. 2020, č. j. 7 As 182/2020-45.

119. Metodické pokyny jsou tak podle účastníka řízení svým obsahem návodem pro zadavatele, jak by mohly vypadat zadávací podmínky zadávacího řízení v oblasti jazykového vzdělávání. Byly přitom vypracovány AJŠ pro účely MMR. Právě z existence Metodických pokynů však Úřad dovozuje, že ze strany AJŠ došlo k určení minimální ceny za jednu hodinu jazykového vzdělávání, aniž by byl zohledněn účel, pro který byly Metodické pokyny vypracovány. Na vzorec, resp. výslednou hodnotu MNNC je podle účastníka řízení nutno pohlížet jako na cenu, u které by měl zadavatel zpozornět a požadovat odůvodnění ze strany uchazeče. Skutkový závěr, že Metodické pokyny jsou určením minimální ceny za jednu hodinu výuky cizích jazyků pro výběrová řízení, je dle účastníka řízení nesprávný.
120. K uvedené námitce nejprve rekapituluji, že jsem napadené rozhodnutí změnil v tom směru, že začátek přestupku byl stanoven ke dni 13. 10. 2017, kdy se konalo jednání členské schůze AJŠ, na kterém byla poprvé ze strany účastníka řízení prezentována minimální cena. Ve vztahu k přestupku jsem dále výše upřesnil, že se jej účastník řízení dopustil na relevantním trhu poskytování jazykového vzdělávání na území České republiky.
121. Výše také bylo popsáno, že posuzované jednání účastníka řízení představuje zakázané rozhodnutí sdružení ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS, když naplňuje všechny pojmové znaky zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů dle judikatury. Zakázané rozhodnutí AJŠ přitom spočívalo v tom, že účastník řízení stanovil minimální cenu, kterou dále zveřejnil a uplatňoval vůči svým členům. Popírá-li účastník řízení, že minimální cenu stanovil, nelze s ním souhlasit, neboť důkazy shromážděné ve spise svědčí o opaku. Stanovení minimální ceny je totiž nepochybné. Poukázat lze především na členskou schůzi, která je nejvyšším orgánem AJŠ tvořeným všemi jejími členy, konanou ve dnech 13. 10. 2017 – 14. 10. 2017, kde bylo ze strany AJŠ jasně stanoveno, že minimální cena je 334 Kč. Dále lze poukázat na finální verzi Metodických pokynů z ledna roku 2018, kde se stejná cena objevuje v části 7 - Mimořádně nízká nabídková cena. Nelze se však ztotožnit s tvrzením účastníka řízení, že Úřad dovozuje spáchání přestupku právě z těchto Metodických pokynů. Jak totiž Úřad správně konstatoval na několika místech napadeného rozhodnutí,<sup>58</sup> protisoutěžní jednání účastníka řízení představuje trvajícím přestupek, který v sobě obsahuje komplex dílčích aktivit účastníka řízení, jež jsou však spojeny stejným cílem, kterým bylo zajištění dodržování stanovené minimální ceny členy AJŠ pro účely výběrových řízení na služby jazykového vzdělávání. Mám tedy za to, že ve správním řízení bylo protisoutěžní jednání účastníka řízení, a to včetně všech jeho hlavních složek (stanovení ceny, zveřejnění ceny, vynucování dodržování ceny) dostatečně prokázáno.<sup>59</sup>
122. Ve vztahu ke stanovení minimální ceny je taktéž důležité podotknout, že soudní praxe v případech zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů má nižší standard, než jaký prokazoval Úřad, když ani nepožaduje, aby stanovená minimální cena byla skutečně ze strany členů sdružení dodržována, ale může se jednat o cenu toliko doporučenou. To vyplývá jak z tuzemské, tak z unijní judikatury. Zmínit lze např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 Af 58/2012-273, ve kterém krajský soud konstatoval: „*Pro konstataci protisoutěžního charakteru určitého úkonu sdružení přitom není třeba, aby se jednalo o úkon pro členy sdružení závazný. I pouhé nezávazné doporučení (nebo jen informace) o konkrétních*

<sup>58</sup> Viz např. body 110 a 158 napadeného rozhodnutí.

<sup>59</sup> Viz zejména body napadeného rozhodnutí.

*cenách, vydané určitou autoritou, kterou žalobce nepochybně alespoň ve vztahu ke svým členům je, je způsobilé soutěž narušit. Dává totiž konkurentům představu o určité cenové politice ostatních členů žalobce, neboť je pravděpodobné, že vydaný ceník bude alespoň některými členy žalobce v určité míře respektován.“*

123. Výše uvedený rozsudek Krajského soudu v Brně vychází z konstantní unijní judikatury, která umožňovala za protisoutěžní rozhodnutí soutěžitelů považovat i pouhé doporučení, u kterého nelze ani z všeobecně závazných právních předpisů, ani z interních předpisů takového sdružení jakoukoli přímou závaznost dovozovat. Poukázat lze např. na rozsudek Soudního dvora Evropské unie z roku 1987 ve věci *Verband der Sachversicherer*, kde soud uvedl, že doporučení sdružení soutěžitelů lze považovat za protisoutěžní tehdy, pokud jej lze označit jako „*věrný projev vůle sdružení koordinovat chování svých členů bez ohledu na to, jaká je právní kvalifikace takového doporučení*“.<sup>60</sup> Na tento rozsudek navázala Evropská komise např. v případě Fenex, kdy doporučené ceny, které byly rovněž prezentovány jako minimální ceny, považovala za protisoutěžní.<sup>61</sup>
124. Pokud se jedná o samotné Metodické pokyny, již Úřad v napadeném rozhodnutí v bodě 158 konstatoval, že vytvoření Metodických pokynů jako takových za protisoutěžní jednání nepovažuje. Protisoutěžním bylo shledáno stanovení zcela konkrétní ceny, pod kterou se členové asociace nesměli ve svých nabídkách dostat. Jak však bylo uvedeno výše, minimální cena byla prezentována na členské schůzi AJŠ a tato minimální cena byla následně součástí Metodických pokynů, ačkoliv pro ni účastník řízení použil označení „mimořádně nízká nabídková cena“.
125. Argumentuje-li dále účastník řízení, že byly Metodické pokyny vypracovány pro MMR a na jeho žádost, ani tomu nelze přisvědčit. Pokud se jedná o samotnou spolupráci účastníka řízení s MMR, ze spisového materiálu vyplývá, že tato spolupráce vůbec neprobíhala tak, jak popisuje účastník řízení. Z odpovědi MMR na žádost Úřadu o poskytnutí informací a podkladů ze dne 1. 4. 2020<sup>62</sup> naopak vyplývají následující skutečnosti.<sup>63</sup>
126. Ve vztahu k Metodickým pokynům MMR konkrétně uvedlo: „*Na uvedené metodice AJŠ MMR nespolupracovalo, přestože MMR s odbornými sdruženími spolupracuje. V roce 2016 bylo MMR kontaktováno mailem, zda bude ochotno připomínkovat metodiku, kterou by AJŠ zaslalo, opakovaně bylo MMR kontaktováno v roce 2018 se stejným dotazem (AJŠ v mezidobí žádnou aktivitu nevyvinula), ale spolupráce se dále nijak nevyvíjela.*“ Na dotaz Úřadu, jakým způsobem probíhala spolupráce MMR s AJŠ a kdo tuto spolupráci inicioval, MMR uvedlo: „*Spolupráce mezi MMR a AJŠ prakticky neexistovala. AJŠ se dotázala, zda může zaslat jejich dokumenty k posouzení, MMR odpovědělo, že ano. První dotaz přišel mailem v roce 2016. Druhý dotaz přišel mailem v roce 2018. Podnět vzešel ze strany AJŠ.*“ Na dotaz Úřadu, jaký je výsledek spolupráce MMR s AJŠ, dále MMR uvedlo následující: „*Výsledek spolupráce není žádný. MMR se k metodice AJŠ nevyjádřilo, spolupráce se nevyvíjela a MMR ani nebylo kontaktováno v souvislosti s uveřejněním metodiky.*“

<sup>60</sup> Viz rozsudek SDEU ze dne 27. 1. 1987, ve věci C-45/85, *Verband der Sachversicherer*, bod 32.

<sup>61</sup> Srov. rozhodnutí Evropské komise ze dne 5. 6. 1996, ve věci IV/34.983 – Fenex, zejména body 45-74.

<sup>62</sup> Viz dokument č. 71 správního spisu.

<sup>63</sup> Viz odpověď MMR ze dne 24. 4. 2020, dokument č. 72 správního spisu.

127. K dalšímu dotazu Úřadu, zda byly dány AJŠ ze strany MMR nějaké instrukce, jaké konkrétní informace by měl výsledný materiál obsahovat, MMR uvedlo, že byly AJŠ poskytnuty mailem „*obecné informace ohledně struktury možné metodiky*“ s tím, že MMR zaslalo AJŠ obecnou vzorovou metodiku, která byla uveřejněna ze strany Evropské komise jako formální vzor a obecnou informaci o struktuře metodiky, které by měly být jejím obsahem. Jako jednu z obsahových náležitostí MMR uvedlo i MNNC s tím, že by měly být obsahem následující informace o MNNC: „*co je mimořádně nízkou nabídkovou cenou, z jakých indikátorů lze poznat MNNC, struktura nákladů, případně kalkulační vzorec pro její indikaci.*“ Ve vztahu ke stanovení minimální ceny však MMR jasně uvedlo, že požadavky na stanovení konkrétní minimální ceny za služby požadovány nebyly. Zdůraznilo přitom, že jde o metodiku k veřejným zakázkám a „*lze požadovat pouze to, co ve smyslu zákona 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek k mimořádně nízké nabídkové ceně požadovat lze.*“ Dále MMR uvedlo, že v žádné metodice MMR nikdy nepožaduje stanovení jakékoliv ceny a „*vždy jde pouze o možnosti zadavatelů, informaci, že mohou zvolit metodu k indikaci MNNC a případně uvést nějaký způsob/metodu, jak MNNC určit (v souladu se ZZVZ), aby se vědělo, co může v daném oboru představovat MNNC.*“ V přílohách ke své odpovědi MMR dále přiložilo emailovou komunikaci MMR s AJŠ z roku 2016 a 2018, která dokládá výše uvedená tvrzení.
128. Lze tedy souhlasit s argumentací Úřadu, že z informací a relevantních podkladů poskytnutých MMR vyplývá, že iniciátorem vypracování metodiky pro oblast jazykového vzdělávání nebylo MMR, nýbrž samotná AJŠ, která aktivně MMR oslovila. Dále je patrné, že MMR závěrečnou podobu Metodických pokynů nijak neautorizovalo, ačkoliv účastník řízení Metodické pokyny vydává za oficiální metodiku MMR.<sup>64</sup> Taktéž je zřejmé, že MMR nepožadovalo, aby byla v metodice stanovena jakákoliv konkrétní cena, ale pouze možný obecný způsob či vzorec pro její stanovení. Vzhledem k času, kdy byly Metodické pokyny zaslány na MMR (až poté, co došlo ke stanovení minimální ceny na členské schůzi AJŠ), lze také souhlasit se závěrem Úřadu, že prostřednictvím Metodických pokynů se snažila AJŠ své jednání více institucionalizovat, resp. legitimizovat. Tu je také třeba dodat, že účastník řízení je sám plně zodpovědný za své soutěžní jednání, tedy za to, aby jeho jednání bylo souladné s ZOHS, bez ohledu na to, jak v dané věci figurovalo MMR.
129. Nicméně pro posouzení jednání účastníka řízení není určující, jak už jsem ostatně uvedl výše, jak to přesně bylo s tvorbou samotných Metodických pokynů, ale to, že v rámci AJŠ jakožto sdružení přímých konkurentů byla vykalkulována zcela konkrétní cena služeb, pod jejíž hladinou se neměly nabídkové ceny členů AJŠ pohybovat. Toto jednání je v přímém rozporu s veřejným zájmem na nekresleném fungování hospodářské soutěže.
130. Argumentuje-li dále účastník řízení, že Úřad zaměňuje stanovení minimální ceny s (legitimním) určením mimořádně nízké nabídkové ceny ve smyslu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**ZZVZ**“) jako *de facto* pomoc pro zadavatele, Úřad se k uvedené argumentaci detailně vyjadřuje již v bodech 157 - 159 napadeného rozhodnutí, na které tímto odkazuji a dále doplňuji následující.
131. Dle § 28 odst. 1 písm. o) ZZVZ je mimořádně nízkou nabídkovou cenou „*nabídková cena nebo náklady uvedené účastníkem zadávacího řízení, které se jeví jako mimořádně nízké ve vztahu k předmětu veřejné zakázky*“. Dle § 48 odst. 4 ZZVZ může zadavatel vyloučit účastníka

<sup>64</sup> Viz body 156 – 158 napadeného rozhodnutí.

zadávacího řízení, pokud jeho nabídka obsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu. Dle § 113 odst. 1 ZZVZ provede posouzení MNNC zadavatel před odesláním oznámení o výběru dodavatele. Podle odst. 2 téhož ustanovení ZZVZ přitom může zadavatel v zadávací dokumentaci stanovit jak cenu, kterou bude považovat za MNNC nebo způsob stanovení MNNC.<sup>65</sup>

132. Podstatné tedy je, že posouzení, zda-li se jedná o mimořádně nízkou nabídkovou cenu či nikoliv, provádí vždy výhradně zadavatel, a to v závislosti na specifických okolnostech daného předmětu plnění. Mimořádně nízká nabídková cena přitom sama o sobě *a priori* nevylučuje, aby se uchazeč mohl účastnit daného výběrového řízení, ba ani to, aby účastník, jehož nabídková cena byla shledána mimořádně nízkou, takto stanovenou cenu obhájil. ZZVZ dokonce umožňuje zadavateli se rozhodnout vybrat i takového dodavatele, který zjištěnou mimořádně nízkou nabídkovou cenu nevysvětlil dostatečně, ale zadavatel je ochoten přijmout riziko z takovéto ceny vyplývající a s daným dodavatelem smlouvu uzavřít.<sup>66</sup> Z judikatury přitom dále vyplývá, že Úřad má velmi omezenou pravomoc zasahovat do postupu zadavatele při zjištění a vyhodnocení MNNC v rámci své přezkumné činnosti. Nemůže tak zasahovat do myšlenkových pochodů zadavatele, které jej vedou k akceptování vysvětlení MNNC, stejně jako Úřad není oprávněn přezkoumávat závěr zadavatele o tom, že určitá nabídková cena je či není mimořádně nízká. Úřad pouze přezkoumává, zda důvody, pro které zadavatel buď akceptoval vysvětlení MNNC, či naopak, jsou přezkoumatelné a srozumitelné, a zda byly dodrženy zákonem stanovené postupy.<sup>67</sup> Poukázat lze v tomto ohledu např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2004, č. j. 2 A 9/2002-62, ve kterém tento soud uvedl, že ve vztahu k hodnocení nabídek přezkumná a rozhodovací pravomoc Úřadu sahá pouze do úrovně těch činností zadavatele, „*kteřé vytvářejí prostor pro fair podmínky pro účast uchazečů v soutěži, ale končí tam, kde nastupuje vlastní úvaha o tom, která nabídka splnila konkrétní kritérium a v jaké kvalitě. Nelze přezkoumávat úvahy členů hodnotící komise, neboť tím by se žalovaný ve svých důsledcích sám stylizoval do role zadavatele a určoval by, která nabídka má vyhovět zadaným kritériím a také v soutěži zvítězit.*“<sup>68</sup> To, co je v jednom případě vyhodnoceno jako MNNC, v druhém případě může být běžná cenová nabídka a je to pouze zadavatel, kdo má právo učinit takovéto posouzení. Zadavatel dokonce nemá povinnost odůvodňovat, proč MNNC v nabídce neshledal.<sup>69</sup> Jediné důvody, pro které zadavatel musí dodavatele při konstatování MNNC vyloučit, jsou uvedeny v § 113 odst. 6 ZZVZ.
133. Vzhledem k výše uvedenému je tedy třeba zdůraznit a shrnout, že Úřad by za protisoutěžní jednání nepovažoval samotné vytvoření metodiky jako návodu pro zadavatele v případě, že by tato metodika odpovídala požadavkům MMR a jejíž součástí by bylo „pouze“ uvedení

<sup>65</sup> Další podrobnosti upravující postup zadavatele v případě účastníka zadávacího řízení, jehož nabídka obsahuje MNNC, upravuje dále ZZVZ v § 113 odst. 3 až 6.

<sup>66</sup> Viz § 48 odst. 4 ZZVZ: „Zadavatel **může** vyloučit účastníka zadávacího řízení, pokud nabídka účastníka zadávacího řízení obsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu, která nebyla účastníkem zadávacího řízení zdůvodněna.“

<sup>67</sup> Obdobné závěry v souvislosti s institutem mimořádně nízké nabídkové ceny uvedl ve svém rozsudku ze dne 3. 10. 2013, č. j. 62 Af 10/2011-313 i Krajský soud v Brně s tím, že „posouzení toho, zda nabídka obsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu, resp. zda případné zdůvodnění mimořádně nízké nabídkové ceny je opodstatněné či nikoliv, je plně v kompetenci hodnotící komise, nicméně zároveň platí, že žalovaný podrobuje kontrole postupy, ať již hodnotící komise či zadavatele v tom smyslu, zda tyto byly činěny dle zákona“.

<sup>68</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2021, č. j. 7 As 199/2021-71.

<sup>69</sup> Viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 15. 9. 2022 ve věci C-669/20 bod 47.

možného způsobu výpočtu či kalkulační vzorec pro určení potenciální MNNC. To se však v posuzovaném případě nestalo, neboť ze spisového materiálu jasně vyplývá, že účastník řízení šel mnohem dál, když stanovil konkrétní hodnotu mimořádně nízké nabídkové ceny,<sup>70</sup> a to navíc ještě před formálním přijetím samotných Metodických pokynů. Ačkoliv tato cena byla nazvaná jako „mimořádně nízká nabídková cena“ a měla být určena pro zadavatele veřejných zakázek, fakticky tato cena pro členy AJŠ představovala minimální cenu za jednu hodinu výuky cizích jazyků. Skutečnost, že uvedenou minimální cenu (fixní částku) pak účastník řízení uvedl jako MNNC do Metodických pokynů, pak vzhledem k ostatním okolnostem nelze chápat jinak, než jako snahu zaštitit či ospravedlnit své protisoutěžní jednání spočívající v zakázaném rozhodnutí sdružení právě pod uvedený institut mimořádně nízké nabídkové ceny ve smyslu ZZVZ. Samotná existence Metodických pokynů pak ve světle výše uvedených skutečností působí jako zástěrka či zakrytí protisoutěžního jednání AJŠ a jako vhodný prostředek pro vynucování cen a kontrolu cenotvorby členů AJŠ.

134. Argumentaci účastníka řízení proto nelze akceptovat a námitku účastníka řízení proto nepovažuji za důvodnou.

#### ***Vynucování stanovené ceny u členů AJŠ a její prosazování u zadavatelů***

135. V souvislosti s výše uvedenou námitkou účastník řízení dále namítá, že když Úřad hovoří o vynucování stanovené ceny u členů AJŠ, zaměňuje dva zcela odlišné instituty soutěžního práva, a to je určování cen (a jejich vynucování) a zcela legitimní obranu proti nekalé soutěži, tedy výzvu soutěžiteli, aby upustil od nekalosoutěžního jednání. Nabízení zboží a služeb za ceny, kterou jsou nižší než náklady na jejich poskytnutí (tj. podnákladové ceny) totiž podle účastníka řízení naplňuje znaky generální klauzule skutkové podstaty nekalé soutěže podle § 2976 OZ. Nabízení podnákladových cen ve veřejných zakázkách je dle účastníka řízení způsobilé vytlačit z tohoto trhu ostatní soutěžitele nejen ve vztahu k dané veřejné zakázce, ale i do budoucna. Takové jednání poškozuje ostatní soutěžitele, ve svém důsledku i spotřebitele a zadavatele a ostatní soutěžitelé proto mají právo se takovému jednání bránit.
136. Podle účastníka řízení je rovněž zcela legitimní (a každý rozumný soutěžitel to dělá) sledovat cenovou politiku svých konkurentů, mimo jiné i s cílem bránit se nekalosoutěžním praktikám ostatních. Takovou obranu proti cenám jiných soutěžitelů formou výzvy k upuštění od takového jednání však nelze zaměňovat s vynucováním minimálních cen u členů sdružení soutěžitelů. Úřad podle účastníka řízení z provedených důkazů vyvozuje nesprávné skutkové závěry, když posuzuje výzvy ke zdržení se nekalosoutěžního jednání a výzvy k dodržování závazků vyplývajících z členství v AJŠ jako vynucování určených minimálních cen. Nadto se Úřad úvahou o možné nekalosoutěžní povaze jednání některých členů AJŠ vůbec nezabýval, čímž nedostál své povinnosti zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch.
137. Ve vztahu k závěru Úřadu o prosazování minimální ceny u zadavatelů veřejných zakázek účastník řízení konstatuje, že tato činnost probíhala často v rámci předběžných tržních konzultací dle ZZVZ, tedy zcela legálně. Dále účastník řízení uvádí, že mu uniká souvislost mezi takovým jednáním, které považuje za legitimní a souladné s účelem, pro který byla AJŠ

---

<sup>70</sup> V Metodických pokynech za rok 2018 to byla částka 334 Kč, za rok 2019 došlo k aktualizaci a navýšení částky na 368 Kč.



založena, a údajným rozhodnutím o určení cen. Jedná se proto o nesprávné závěry, které Úřad vyvozuje, neboť uvedené jednání nijak nezapadá do definice zakázané kartelové dohody, nenaplnjuje její znaky ani nepotvrzuje její existenci.

138. K uvedené námitce účastníka řízení je vhodné nejprve konstatovat, že Úřad nemá pravomoc posuzovat nekalou soutěž ve smyslu § 2976 a násl. OZ. Pokud se Úřad nekalosoutěžní povahou jednání členů AJŠ nezabýval, neporušil tím žádnou svou povinnost, neboť mu to ani nepřísluší. Ochrana hospodářské soutěže a nekalá soutěž totiž představují dvě větve soutěžního práva, které koexistují vedle sebe. Soukromoprávní větev (právo proti nekalé soutěži) má za cíl chránit zejména jednotlivé soutěžitele a spotřebitele a zabránit takovému jednání, které by mohlo jiným soutěžitelům či spotřebitelům přivodit újmu. Veřejnoprávní větev (právo na ochranu hospodářské soutěže), kterou prosazuje Úřad, se naopak zaměřuje na ochranu hospodářské soutěže jako fenoménu před jejím narušením, nikoli tedy na přímou ochranu jednotlivých subjektů na trhu. Komentářová literatura k tomu doplňuje, že hlavní rozdíly v obou větvích lze vymezit následovně: *„Veřejnoprávní posuzování (podle veřejnoprávních principů) klade důraz na odhalování dopadů protisoutěžního jednání na celou společnost – na základní principy, na základní hospodářská pravidla ve společnosti, na dopady z hlediska samotného společenského systému v tom nejobecnějším smyslu tohoto slova. Soukromoprávní posuzování se naproti tomu zaměřuje na dopady protisoutěžního jednání z hlediska jednotlivých subjektů, ať už adresátů protisoutěžního jednání záměrně zvolených, vůči nimž takové jednání mělo zcela záměrně směřovat, nebo subjektů dotčených tímto jednáním jaksí ‚mimořádně‘.“*<sup>71</sup>
139. Pokud se jedná o samotné podnákladové ceny, argumentace účastníka řízení není ani zde zcela přesná. Předně ne každá nízká cena je již cenou podnákladovou. Určení podnákladovosti ceny podléhá v ekonomické oblasti složitým nákladovým analýzám, neboť k závěru o cenovém predátorství v podobě podnákladové ceny nelze dospět pouhým porovnáním ceny a nákladů, ale mnohem komplexnějším posouzením. Existuje totiž velmi neurčitá hranice mezi vytlačovacím a ekonomicky normálním chováním soutěžitele, a proto je nezbytná detailní ekonomická analýza a celkový kontext chování soutěžitele.<sup>72</sup>
140. Pokud se jedná o postih za podnákladové ceny, z pohledu soutěžního práva mohou být podnákladové ceny dle práva hospodářské soutěže (tedy ZOHS) posouzeny jako zakázaná praktika zneužití dominantního postavení ve smyslu § 11 odst. 1 písm. e) ZOHS, kde zákon hovoří o nepřiměřeně nízkých cenách. Ostatní nedominantní soutěžitelé však mohou ve smyslu ZOHS za podnákladové ceny služby prodávat a nejedná se o porušení ZOHS. Podnákladové ceny je dále možné v určitých případech považovat za nekalosoutěžní jednání spadající pod generální klauzuli nekalé soutěže podle § 2796 odst. 1 OZ. Ve vztahu k nekalé soutěži však není pravdivé tvrzení účastníka řízení, že podnákladové ceny budou vždy představovat nekalou soutěž, neboť podnákladové ceny nejsou per se nekalou soutěží, ale zkoumá se splnění řady podmínek. V rámci kumulativního naplnění podmínek generální klauzule nekalé soutěže je nutné zohledňovat, zejména v jaké míře a délce trvání ovlivňují podnákladové ceny relevantní trh, ostatní soutěžitele nebo zákazníky, zda uplatnění podnákladových cen doprovází záměr soutěžitele eliminovat konkurenci na trhu (či

<sup>71</sup> Viz RAUS, D., NERUDA, R. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže. Komentář a souvisící české i komunitární předpisy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2006, s. 15.

<sup>72</sup> Viz Ondřejová, D. *Podnákladové ceny jako nekalá soutěž?* In *Právník* 1/2022, Roč. 161, s. 14 – 39.

konkrétního soutěžitele), charakter trhu, chování průměrného spotřebitele atd.<sup>73</sup> Nicméně taková posouzení nekalosoutěžního jednání nejsou úkolem Úřadu, proto se tím nebudu více zabírat.

141. V souvislosti s výše uvedeným tak zásadně odmítám záměr účastníka řízení ospravedlnit své jednání jako obranu před možnou nekalou soutěží, které se měli někteří členové AJŠ dopouštět tím, že nabízeli své služby za (údajně) podnákladové ceny.<sup>74</sup> Argumentace nekalou soutěží je z pohledu práva hospodářské soutěže zcela irelevantní. Žádný soutěžitel, resp. sdružení soutěžitelů totiž není oprávněno v rámci obrany proti (domnělému) nekalosoutěžnímu jednání konkurentů narušit hospodářskou soutěž uzavřením zakázané dohody *largo sensu*. Výše přitom bylo popsáno, že jednání účastníka řízení jednoznačně naplnilo znaky skutkové podstaty zakázané dohody, resp. zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů podle § 3 odst. 1 ZOHS. Podobně ani argumentace účastníka řízení obranou proti nedodržování závazků členů AJŠ, které stanovila AJŠ (zejména kvality služeb), v tomto ohledu neobstojí, neboť i tyto závazky se musí hlídat prostředky, které jsou v souladu se ZOHS.
142. Pokud se jedná o argumentaci účastníka řízení, že je legitimní sledovat cenovou politiku, zde je potřeba upřesnit, že soutěžní právo rozlišuje povolené cenové následování a zakázané dohody ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS. Cenové následování (*price following*) spočívá v tom, že na některých trzích, které jsou silně transparentní, mohou soutěžitelé snadno a rychle sledovat pohyby cen u konkurence. Typickými příklady jsou trhy prodeje pohonných hmot či potravin. Soutěžitelé působící v takových oblastech pak zpravidla následují tzv. cenového lídra a své ceny mu přizpůsobují. Shodná úroveň cen tedy nemusí být důsledkem zakázané dohody, nýbrž právě cenového následování, které není považováno za protisoutěžní jednání. V případě účastníka řízení je však povolené cenové následování vyloučeno, neboť ve správním řízení bylo prokázáno, že posuzované jednání představuje zakázanou cenovou dohodu spočívající v tom, že AJŠ (sdružující konkurenty na relevantním trhu) stanovila minimální cenu služeb (tedy cenu pod kterou členové AJŠ nemohli nabízet své služby, čímž vyloučili soutěž), kontrolovala její dodržování a případy porušení s členy AJŠ aktivně řešila.
143. Pokud se jedná o prosazování minimální ceny u zadavatelů veřejných zakázek, Úřad se jím zabýval zejména v bodech 40 – 44 napadeného rozhodnutí. Předně se však sluší říct, že skutečnost, zda byla stanovená minimální cena nějakým způsobem u zadavatelů veřejných zakázek prosazována či nikoliv, nemá žádný vliv na konstatování spáchání přestupku účastníkem řízení. Úřad tímto chtěl nejspíše ilustrovat míru dopadu narušení hospodářské soutěže, resp. že vliv zakázaného rozhodnutí sdružení byl nejen (dovnitř) na členy AJŠ, ale rovněž vně na ostatní subjekty na relevantním trhu.
144. Ze spisového materiálu je přitom patrné, že účastník řízení působil na některé veřejné zadavatele (např. MŠMT, Ministerstvo dopravy či Český rozhlas) zejména v tom ohledu, že vystupoval aktivně proti snaze veřejných zadavatelů soutěžit o nejnižší cenu hodiny výuky cizího jazyka, kdy by nejnižší cena představovala jediné kritérium pro výběr poskytovatele

---

<sup>73</sup> Srov. blíže Ondřejová, D. *Podnákladové ceny jako nekalá soutěž?* In Právník 1/2022, Roč. 161, s. 14 – 39.

<sup>74</sup> Ve správním řízení se přitom logicky Úřad ani nezabýval otázkou, zda se skutečně jednalo o podnákladové ceny, neboť to nebylo nezbytné pro naplnění skutkové podstaty přestupku.

těchto služeb. Ze spisového materiálu je dále zřejmé, že svou argumentaci AJŠ opírala o Metodické pokyny a MMNC, přičemž tuto metodiku vydávala za metodiku MMR.<sup>75</sup>

145. Co se týká námitky účastníka řízení, že prosazování minimální ceny u zadavatelů probíhala obvykle v rámci předběžných tržních konzultací, lze uvést, že účelem předběžných tržních konzultací není určení MNNC zadavateli, tento postup by naopak odporoval způsobu posuzování MNNC. Účelem předběžných tržních konzultací není ani určení zadavateli, jak má nastavit hodnotící kritéria, byť je možné se o jejich nastavení v rámci těchto konzultací bavit. Tímto způsobem však účastník řízení nepostupoval, neboť tento sám určil MNNC a následně ji vynucoval, kdy rovněž bojkotoval zadávací řízení v těch případech, kde byla jediným hodnotícím kritériem nabídková cena.
146. Vzhledem ke zkrácení doby přestupku a novému stanovení počátku přestupku ke dni 13. 10. 2017 však dále nelze některé podklady obsažené ve spisu považovat za přímé důkazy o vytýkaném protisoutěžním jednání účastníka řízení, jako je např. bojkot výběrového řízení MŠMT z roku 2017, na základě kterého MŠMT zrušilo konkrétní výběrové řízení, a Úřad touto skutečností argumentuje v bodech 40 – 42 napadeného rozhodnutí, neboť v uvedené době ještě nebyla prokázána existence zakázaného rozhodnutí sdružení. Tento bojkot však vhodně ilustruje snahu účastníka řízení o budoucí unifikaci jednání svých členů a následné stanovení minimální ceny, dokresluje tedy kontext jednání účastníka řízení. Též svědčí o postavení účastníka řízení na trhu, resp. jeho vlivu i na významné zadavatele jako je ministerstvo.
147. Ačkoliv tak lze s účastníkem řízení souhlasit, že otázka prosazování minimální ceny u zadavatelů veřejných zakázek není relevantní pro naplnění znaků skutkové podstaty zakázané dohody, resp. zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů dle § 3 odst. 1 ZOHS, jedná se o další střípky ohledně jednání účastníka řízení, jež jen dokládají, jak velký vliv měl samotný účastník řízení, tedy AJŠ (i přes pouhých 43 členů) na relevantním trhu a také, že aktivity AJŠ mohly zcela zásadně ovlivňovat samotné rozhodování veřejných zadavatelů v rámci jejich výběrových řízení, což nepochybně zvyšuje závažnost protisoutěžního jednání účastníka řízení.

### ***Narušení hospodářské soutěže***

148. Účastník řízení se dále neztotožňuje se závěrem Úřadu, že jeho jednání od počátku cílilo na narušení hospodářské soutěže a mělo skutečný dopad na hospodářskou soutěž. V tomto ohledu namítá, že jeho jednání nikdy nesměřovalo k omezení či vyloučení hospodářské soutěže jako takové, ani k ničemu takovému nevedlo, ani potenciálně vést nemohlo. Jeho jednání vždy cílilo pouze na to, aby soutěž na trhu jazykového vzdělávání byla kvalitní.
149. Úřad podle účastníka řízení nerozlišuje dvě samostatné větve práva hospodářské soutěže, a to větev veřejnoprávní vtělenou do ZOHS a větev soukromoprávní, představovanou pravidly proti nekalé soutěži. Dohoda mezi soutěžiteli o tom, že nebudou své zboží či služby nabízet pod cenou nižší, než je cena zajišťující minimální rentabilitu, z pohledu možného narušení

---

<sup>75</sup> Viz komunikace AJŠ s Českým rozhlasem z předběžné tržní konzultace, úřední záznam ze dne 9. 6. 2020, dokument č. 78 správního spisu.

hospodářské soutěže nedává smysl, neboť ta ani potenciálně soutěž narušit nemůže. Naopak lze říci, že taková dohoda je ku prospěchu hospodářské soutěže a soutěž spíše podporuje.

150. Účastník řízení má dále za to, že vypracování vzorce pro indikaci MNNC v Metodických pokynech nemohlo narušit hospodářskou soutěž. V žádném případě tak nedošlo k vyloučení cenové soutěže mezi soutěžiteli poskytujícími služby jazykového vzdělávání. Cenová soutěž mezi jednotlivými členy AJŠ probíhala nadále, což lze doložit jednotlivými nabídkovými cenami pro veřejné zakázky. Pokud se jedná o uveřejnění Metodických pokynů na internetových stránkách AJŠ, toto zveřejnění nemělo na soutěžitele stojící vně AJŠ podle účastníka řízení vliv. Nelze proto učinit závěr, že by cenu nižší než MNNC soutěžitelé nemohli nabízet.
151. Účastník řízení konečně trvá na tom, že jeho jednání nelze posuzovat jako jednání narušující hospodářskou soutěž, ale pouze jako jednání chránící kvalitu hospodářské soutěže ve smyslu § 2988 OZ. Úřad se podle účastníka řízení přitom měl zabývat tím, zda cena, odpovídající výši MNNC uvedené v Metodických pokynech, je cena, která deformuje trh a potenciálně narušuje hospodářskou soutěž či nikoliv.
152. S výše uvedenou argumentací účastníka řízení nelze souhlasit a do velké míry již byla tato argumentace vypořádána výše. Dále doplňuji následující.
153. Tvrdí-li účastník řízení, že jeho jednáním nedošlo (ani potenciálně nemohlo dojít) k narušení hospodářské soutěže, de facto tím namítá nenaplnění materiální stránky přestupku. Materiální stránkou soutěžního přestupku je „narušení hospodářské soutěže“, které představuje legislativní zkratka a v souladu s § 1 odst. 1 ZOHS jím může být vyloučení, omezení, ohrožení či jiné narušení hospodářské soutěže. Z ustanovení § 1 odst. 1 ZOHS tak plyne, že jednotlivé přestupky upravené v ZOHS jsou, co se týče dopadu na hospodářskou soutěž, postaveny na tzv. ohrožovacím principu, resp. „principu potenciality narušení hospodářské soutěže“, jelikož do zmíněné legislativní zkratky „narušení“ hospodářské soutěže spadá mimo jiné i její prosté ohrožení. Tento fakt je potvrzován i ustálenou judikaturou správních soudů.<sup>76</sup>
154. Ve vztahu k dohodám (*largo sensu*) podle § 3 odst. 1 ZOHS, pod které spadá i rozhodnutí sdružení, jsou zakázány ty dohody, které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže. Podle Nejvyššího správního soudu je dohoda mezi soutěžiteli zakázána tehdy, „*pokud se vyznačuje takovými znaky mířícími na způsobení negativního efektu na trhu, které snesou kritérium „dostatečnosti“ či „podstatnosti“ a z pohledu způsobení protisoutěžního efektu též reálnosti.*“<sup>77 78</sup> Z výše uvedeného tedy vyplývá, že **není nutné, aby uzavření zakázané dohody skutečně vedlo k narušení hospodářské soutěže nebo aby její následek nastal, ale je možné přistoupit k postihu za její uzavření i tehdy, pokud alespoň teoreticky mohla dohoda takový následek vyvolat, a to bez ohledu na úmysl stran, které ji uzavřely a případně i plnily.**
155. Nejvyšší správní soud k tomuto dále v rozsudku ze dne 20. 12. 2013, sp. zn. 5 Afs 3/2012 konstatoval, že dohody ve smyslu § 3 odst. 1 ZOHS je možné typově zařadit mezi „ohrožovací delikty“, jejichž následkem je ohrožení zájmu chráněného zákonem. Potentialita narušení hospodářské soutěže se přitom vztahuje jak k protisoutěžnímu cíli dohod, tak k jejich protisoutěžnímu následku. Podmínku alespoň potenciálního narušení hospodářské soutěže je

<sup>76</sup> Srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2009, č. j. 1 Afs 78/2008-721, bod 49.

<sup>77</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2009, č. j. 1 Afs 78/2008-721.

<sup>78</sup> Z judikatury správních soudů přitom vyplývá, že pro účely závěru o materiálním narušení hospodářské soutěže si lze vystačit s dostatečně věrohodnými predikcemi o negativním vlivu na soutěž.

přítom třeba pokládat za splněnou, pokud dohoda vede alespoň ke snížení stupně nejistoty ohledně budoucího chování soutěžitelů na trhu.<sup>79</sup> Je totiž obecným principem, že každý soutěžitel musí svůj postup na trhu a podmínky, jež chce nabízet svým zákazníkům, stanovovat samostatně a nezávisle.<sup>80</sup>

156. Naplněním materiální stránky přestupku (otázkou narušení hospodářské soutěže) se Úřad zabýval zejména v bodech 98 – 99 napadeného rozhodnutí. Dospěl přitom k závěru, že cílem protisoutěžního jednání bylo omezit cenovou soutěž členů AJŠ poskytujících výuku cizích jazyků pod určitou minimální hranicí, kterou představovala stanovená minimální cena za jednu hodinu výuky cizích jazyků (prezentovaná jako MNNC dle ZZVZ) a zvýšit tak příjmy svých členů za poskytované služby jazykového vzdělávání. S uvedeným závěrem souhlasím a tento závěr je dostatečně opřen o důkazní materiál obsažený ve správním spisu. Ve správním řízení Úřad dostatečně prokázal, že účastník řízení stanovil minimální cenu, kterou dále uveřejnil, vynucoval po členech AJŠ, kontroloval její dodržování a případy jejího „porušení“ aktivně řešil.
157. Z judikatury uvedené výše přitom jasně vyplývá, že jakékoliv stanovení ceny na půdě sdružení soutěžitelů je problematické a potenciálně způsobitelné narušit hospodářskou soutěž. Stanovení jakékoliv ceny totiž dává členům tohoto sdružení, kteří jsou v pozici faktických konkurentů, jasnou představu o cenové politice ostatních členů (konkurentů), a má proto zásadní vliv na cenotvorbu členů tohoto sdružení. Pro konstatování zakázaného rozhodnutí sdružení zcela postačuje, že se jedná o pouhé nezávazné cenové doporučení. Ze spisového materiálu přitom vyplývá, že posuzované jednání účastníka řízení bylo daleko závažnější, než je doporučení ceny, když Úřad prokázal<sup>81</sup> i vynucování stanovené ceny. Bez existence sdružení by se dané jednání dalo zcela připodobnit k zakázané horizontální kartelové dohodě, kterou by mezi sebou uzavřeli konkurenti a která představuje jedno z nejzávažnějších porušení soutěžních předpisů. V praxi totiž mohou nastat situace, kdy se určité sdružení, které má omezený počet členů, stane pouhou zástěrkou pro horizontální kartel. Takové jednání musí být zásadně postiženo stejně jako zakázaná horizontální spolupráce soutěžitelů, aby nebylo možné obcházet ZOHS a jeho účel, kterým je zabránění nedovolenému narušení hospodářské soutěže.
158. Zcela se tedy ztotožňuji s Úřadem, který při hodnocení typové závažnosti považoval posuzované jednání účastníka řízení za velmi závažné porušení zákona.<sup>82</sup> Tvrdí-li účastník řízení, že stanovení minimální ceny z pohledu hospodářské soutěže nedává smysl a nemůže ani soutěž narušit, vzhledem k výše uvedenému se jedná o projev flagrantního nepochopení konceptu narušení hospodářské soutěže. Lze pouze dodat, že jedním z hlavních účelů ochrany hospodářské soutěže, který je v poslední době stále více akcentován, je blahobyt spotřebitele.<sup>83</sup> Stanovení minimálních cen je v tomto ohledu obzvlášť škodlivé, neboť se tím

<sup>79</sup> Srov. také např. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541.

<sup>80</sup> Viz rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2009, č. j. 1 Afs 78/2008-721.

<sup>81</sup> Viz body 45 a násl. napadeného rozhodnutí.

<sup>82</sup> Srov. bod 129 napadeného rozhodnutí.

<sup>83</sup> K tomu viz stanovisko generálního advokáta ze dne 9. 12. 2021 ve věci vedené pod sp. zn. C-377/20, kde generální advokát Athanasios Rantos uvedl: „Pravidla hospodářské soutěže, která mají právě za cíl zabránit narušení hospodářské soutěže na újmu obecného zájmu, jednotlivých podniků a spotřebitelů, a tímto přispívat k blahobytu v Unii. Blahobyt spotřebitele je tedy nepochybně součástí cílů sledovaných tímto ustanovením. ... Ochrana účinné struktury hospodářské soutěže je totiž vnitřně spojena s konečným cílem, a sice ochranou spotřebitele. V tomto smyslu mají tato pravidla, která mají zajistit, aby nebyla narušena hospodářská soutěž na vnitřním trhu, za konečný cíl zvýšení blahobytu spotřebitele.“

uměle navyšují ceny, za které je prodáváno zboží pro konečného zákazníka/spotřebitele.<sup>84</sup> Při cenovém sladění je navíc zákazník či konečný spotřebitel (zde reprezentovaný veřejným zadavatelem) zásadně omezen v jeho volbě na straně nabídky právě minimálně sjednanou cenou.

159. Namítá-li dále účastník řízení, že jeho jednání nemělo skutečný dopad na hospodářskou soutěž, je k tomu třeba uvést, že Úřad ani neměl povinnost vyhodnocovat, zda tomu tak bylo či nikoliv. Důvodem je skutečnost, že Úřad správně posuzované jednání účastníka řízení vyhodnotil jako cílovou dohodu,<sup>85</sup> u které není třeba dopad na soutěž prokazovat, neboť se (vzhledem k cíli narušit hospodářskou soutěž) presumuje (viz výše). Úřad se nicméně i přesto v rámci hodnocení individuální závažnosti skutečným dopadem na hospodářskou soutěž zabýval, když dospěl k závěru, že posuzované jednání tento skutečný dopad mělo. S uvedeným závěrem se ztotožňuji a v podrobnostech odkazuji na bod 130 napadeného rozhodnutí, ve kterém Úřad popisuje, v čem tento skutečný dopad na soutěž spočíval.

### **Délka trvání přestupku**

160. Účastník řízení dále nesouhlasí se stanovením počátečního data přestupku, tj. s datem 21. 4. 2017, které se váže ke konání členské schůze účastníka řízení, na kterém byla vyloučena jazyková škola Agentura Parole. Účastník řízení v této souvislosti popírá, že by důvodem pro její vyloučení byla cenová politika společnosti či snad přímo nabízení jazykové výuky za ceny, které by byly v rozporu s údajným rozhodnutím účastníka o stanovení cen. Účastník řízení namítá, že nabízené ceny byly diskutovány pouze v souvislosti s kvalitou jazykové výuky, tj. jako indikátor kvality, na níž je členství v AJŠ založeno, kdy současně bylo výslovně uvedeno, že věci AJŠ není cenová politika jednotlivých škol. Navíc podnět k vyloučení Agentury Parole daly dvě jiné jazykové školy.
161. Tvrzení Úřadu, že bylo prokázáno, že již v době vyloučení společnosti Agentury Parole byla minimální cena stanovena, tedy dle účastníka řízení není podloženo žádnými důkazy ani není uvedeno, v jaké výši minimální cena měla být údajně stanovena. Úřad tak podle účastníka řízení neprokázal, že ke dni 21. 4. 2017 existovalo rozhodnutí sdružení o určení cen, jehož cílem nebo důsledkem by bylo narušení hospodářské soutěže, ani tyto ceny nebyly vůči členům sdružení vynucovány. Úřad tedy vyvodil nesprávný závěr o počátku přestupku a nedošlo k naplnění kumulativních znaků zakázané dohody uvedených v bodě 103 napadeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že počáteční datum je i ve výroku napadeného rozhodnutí a současně by mělo mít vliv na výpočet pokuty, je napadené rozhodnutí zatíženo vadou, která jej činí věcně nesprávným.
162. Uvedená námitka účastníka řízení je důvodná. Přezkum trvání délky trvajících přestupku jsem provedl již v rámci přezkumu *ex officio*, přičemž jsem dospěl ke stejnému závěru jako účastník řízení, tedy že počátek trvajících přestupku ke dni 21. 4. 2017 neobstojí, neboť Úřad neprokázal, že by k uvedenému datu existovalo zakázané rozhodnutí sdružení. Z tohoto důvodu jsem na základě důkazů obsažených ve spisovém materiálu stanovil jiné datum

---

<sup>84</sup> Uvedené platí i v tomto případě, byť se dotýkalo veřejných zadavatelů, ti nicméně disponují se svěřenými veřejnými prostředky od daňových poplatníků.

<sup>85</sup> Srov. zejména bod 99 napadeného rozhodnutí.

počátku trvajícího přestupku, a to 13. 10. 2017, kdy již prokazatelně existovalo zakázané rozhodnutí sdružení. V podrobnostech odkazují na příslušnou pasáž tohoto rozhodnutí.

## VII. Přezkum ostatních výroků – zákaz plnění, ručení členů AJŠ za pokutu, opatření k nápravě a náklady řízení

163. Dále jsem dle § 89 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona přezkoumal a potvrdil výrok II. napadeného rozhodnutí, kterým byl uložen zákaz plnění rozhodnutí sdružení soutěžitelů popsaného ve výroku I. napadeného rozhodnutí (ve znění nynější korekce výroku I., která byla provedena tímto rozhodnutím o rozkladu), neboť jsem shledal, že k zakázanému jednání došlo, a proto je dle § 7 odst. 1 ZOHS namístež plnění daného rozhodnutí do budoucna zakázat.
164. Co se týká výroku IV. napadeného rozhodnutí, tak vzhledem k závěrům uvedených v bodech 84 - 98 tohoto rozhodnutí, týkajících se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí v části věnující se uložení pokuty účastníku řízení a jejímu zrušení, je namístež zrušit rovněž i výrok IV. napadeného rozhodnutí, kterým Úřad konstatuje povinnost členů AJŠ ručit za zaplacení uložené pokuty, neboť tento výrok je akcesorický k výroku o uložení pokuty a samotně by tak nemohl obstát (ve smyslu § 82 odst. 3 správního řádu tvoří nedílný celek s výrokem o pokutě).
165. V rámci námitek uplatněných účastníkem řízení lze však dodat, že případná povinnost členů sdružení soutěžitelů ručit za pokutu uloženou tomuto sdružení, jehož jsou členem, vyplývá přímo z § 22a odst. 3 věty druhé ZOHS. Jedná se tedy o zákonem upravený zajišťovací institut pro případ, kdy rozhodnutím Úřadu uložená pokuta není pokutovaným účastníkem řízení dobrovolně uhrazena. Ručení však vzniká přímo ze zákona, když k jeho vlastní realizaci dochází v závislosti na průběhu daného inkasního řízení. Člen sdružení, kterému byla uložena Úřadem pokuta, tedy není dotčen správním rozhodnutím přímo, ale ručení za uloženou pokutu je další navazující problematikou, o které ovšem Úřad *de facto* pozitivně (meritorně) nerozhoduje. Je to totiž úloha správce daně, jak bude v inkasním řízení postupovat, aby částka uložené pokuty byla řádně odvedena do veřejných rozpočtů.
166. Pro úplnost dodávám, že i v průběhu inkasního řízení se může dotčená osoba bránit, že jí povinnost ručit za uloženou pokutu nesvědčí. Rozhodnutí Úřadu je tak třeba v tomto směru vnímat spíše jako nápomocné pro správce daně, než že by šlo o meritorní (finální) posouzení otázky, kdo má/nemá za uloženou pokutu ručit. Úřad pokutu ukládá účastníkovi daného řízení a nemůže predikovat, jak se bude inkasní řízení o dané pokutě vyvíjet. Předmětné ustanovení bylo do ZOHS doplněno v roce 2009, a to s cílem zabránit případům, kdy sdružení dosahuje minimálního celkového ročního obrátu nebo dokonce žádného obrátu nedosahuje a nemohla by mu být uložena odpovídající pokuta plnící všechny své funkce. Naopak obraty jednotlivých členů sdružení jej mohou mnohonásobně převyšovat. Hospodářský vliv sdružení také často nezávisí pouze na výši jeho obrátu, ale naopak na výši obrátu a ekonomické síle jeho členů.
167. Konečně lze konstatovat, že pokud byli někteří ze členů AJŠ z povinnosti ručit za uloženou pokutu vyjmuti, tak tato skutečnost nevyplývá z ustanovení aktuálně účinného ZOHS, nýbrž by šlo o postup na základě čl. 14 odst. 4 in fine Směrnice ECN+. Dojde-li tedy prvostupňový orgán znovu k závěru, že někteří členové AJŠ splňují podmínky pro vyjmutí z ručení a bude-li mít za to, že je potřebné pro usnadnění průběhu budoucího inkasního řízení před příslušným

správce daně toto uvést ve výroku svého rozhodnutí, je třeba se odkazovat na uvedenou směrnici, nikoliv ZOHS, který zatím (podle stavu *de lege lata*) tento institut nezná.

168. Rovněž jsem přezkoumal a potvrdil výrok V. napadeného rozhodnutí, kterým bylo účastníku řízení uloženo opatření k nápravě, a sice informovat všechny členy AJŠ o napadeném rozhodnutí, kdy jsem dospěl k závěru, že i tento výrok je namíste potvrdit, neboť byla prokázána existence zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů. Vzhledem ke skutečnosti, že opatření k nápravě dle § 20 odst. 4 ZOHS nemá sankční povahu, nýbrž sleduje odstranění či napravení nepříznivých následků protisoutěžního jednání, jeví se opatření uložené účastníku řízení výrokem V. napadeného rozhodnutí jako přiměřené a účelné.
169. Dále jsem v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu přezkoumal výrok o nákladech řízení. S posouzením, které prvostupňový orgán v tomto směru učinil, se ztotožňuji a odkazuji na něj. Souhlasím se závěrem prvostupňového orgánu, že je namíste uložit účastníkovi řízení povinnost uhradit paušální částku náhrady nákladů řízení ve výši 3 500 Kč. Napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci správního řízení, které bylo vyvoláno porušením § 3 odst. 1 ZOHS účastníkem řízení, a z důvodu délky a rozsahu dokazování provedeného v předmětném správním řízení, jakož i složitosti posuzované věci, bylo namíste paušální částku náhrady nákladů správního řízení zvýšit na 3 500 Kč, dle § 6 odst. 2 věty první vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení. Vzhledem ke skutečnosti, že tímto rozhodnutím je potvrzena vina účastníka řízení, je namíste potvrdit i výrok VI. napadeného rozhodnutí, týkající se nákladů řízení, což vyplývá z dikce § 79 odst. 5 správního řádu.

### VIII. Závěr

170. Na základě výše uvedených skutečností shrnuji své závěry. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí *ex officio* jsem dospěl ke zjištění, že odůvodnění Úřadu v bodech 106 – 109 napadeného rozhodnutí, týkající se určení počátku protisoutěžního jednání účastníka řízení, je nedostatečné, neboť zde Úřad k jím stanovenému datu neprokázal naplnění jednotlivých podmínek pro existenci zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů dle § 3 odst. 1 ZOHS, které vyplývají z judikatury správních soudů. Na základě informací obsažených ve správním spise jsem naopak usoudil, že dané judikатурní podmínky zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů byly naplněny představením Metodických pokynů obsahujících určení konkrétní minimální ceny za poskytované služby na členské schůzi AJŠ ve dnech 13. 10. 2017 – 14. 10. 2017, a proto jsem nově stanovil počátek daného trvajícího přestupku na datum 13. 10. 2017. Vzhledem ke skutečnosti, že jsem tyto závěry učinil na základě informací zachycených ve správním spise, se kterými byl účastník řízení seznámen, nebylo nutné výrok I. napadeného rozhodnutí rušit a vracet Úřadu k novému projednání, a proto jsem přistoupil k jeho změně, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozhodnutí o rozkladu.
171. Rovněž jsem v rámci výroku I. napadeného rozhodnutí přistoupil ke korekci vymezení relevantního trhu provedeného Úřadem, který zde tento trh nevymezil správně, neboť termín relevantní trh nahrazuje zákonem neužívaným pojmem „oblast“, kteroužto skutečnost však blíže nezduvodnil. Lze však dodat, že materiálně se vymezení relevantního trhu Úřad věnuje v bodech 80 – 90 napadeného rozhodnutí, přičemž závěry zde uvedené lze aplikovat na pojem



relevantního trhu a zároveň jsou tyto v souladu s vyjádřením účastníka řízení. Na základě § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu jsem proto přistoupil ke změně výroku I. napadeného rozhodnutí a v rámci tohoto rozhodnutí o rozkladu v bodech 67 - 81 doplnil odůvodnění.

172. Za nedostatečně odůvodněný, potažmo nepřezkoumatelný, naopak shledávám způsob, jakým správní orgán prvního stupně vypočítal sankci uloženou účastníku řízení. Postup Úřadu v napadeném rozhodnutí nebyl souladný s jeho předchozí rozhodovací praxí, přičemž odklon od této zavedené praxe nebyl dostatečně zdůvodněn. Proto bylo namíste přistoupit ke zrušení výroku o pokutě uložené účastníkovi řízení, jakožto i navazujícího (souvisejícího) výroku o ručení členů AJŠ vyplývajícího z § 22a odst. 3 ZOHS. V této části je tedy napadené rozhodnutí zrušeno a vráceno správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání.
173. V ostatních výrocích napadeného rozhodnutí, tj. výrocích II., V. a VI., toto rozhodnutí potvrzují, neboť jsem dospěl k závěru, že ke spáchání vytýkaného jednání ve formě pokračujícího přestupku došlo, a to na základě existence zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů dle § 3 odst. 1 ZOHS. U Metodických pokynů představených na členské schůzi AJŠ dne 13. 10. 2017 je dle mého názoru prokázána shoda vůlí jednotlivých členů AJŠ, kdy tyto pokyny prokazatelně obsahovaly stanovení minimální ceny za jednu hodinu výuky cizích jazyků určenou pro výběrová řízení na poskytování služeb jazykového vzdělávání, a to s cílem narušit hospodářskou soutěž na relevantním trhu poskytování služeb jazykového vzdělávání. Proto bylo rovněž důvodné uložit opatření k nápravě dle výroku V. napadeného rozhodnutí a uložit účastníku řízení povinnost uhradit náklady řízení, jak to Úřad provedl ve výroku VI. napadeného rozhodnutí.

## POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se nelze podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona, dále odvolat.

otisk úředního razítka

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

**Obdrží:**

Mgr. Ing. Marek Joch, advokát  
STRNAD JOCH LOKAJÍČEK advokáti s.r.o.  
Jugoslávská 620/29  
120 00 Praha 2

**Vypraveno dne**

viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy