



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **Asociace jazykových škol, z. s.**
sídlem Thámová 681/32, 186 00 Praha 8
zastoupené advokátkou Mgr. Bc. Pavlínou Robotkovou
sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2022, č. j. ÚOHS-39568/2022/164

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Účastníci řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobcem je spolek, který sdružuje poskytovatele služeb jazykového vzdělávání, převážně jazykové školy. Na základě dotazu a podnětu členů spolku provedl žalovaný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže šetření jeho aktivit a dospěl k závěru, že žalobce spáchal přestupek, neboť vydal zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů s cílem narušit hospodářskou soutěž na relevantním trhu poskytování služeb 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 (dále též „rozhodnutí o přestupku“).

2. Rozklad žalobce proti citovanému rozhodnutí byl úspěšný pouze částečně. Předseda žalovaného zrušil rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“) jednak výrok o pokutě kvůli nepřezkoumatelnosti úvah správního orgánu prvního stupně, jednak zkrátil dobu trvání přestupku (od 13. 10. 2017 do 16. 1. 2020). Ve zbytku však žalobci za pravdu nedal a rozklad zamítl; výrok o vině za přestupek tedy ponechal v platnosti. Proti tomu brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 18. 1. 2023.

II. Argumentace žalobce

3. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť podle něj žalovaný nesprávně zjistil skutkový stav a chybně jej právně posoudil.
4. V první řadě vytýká žalobce žalovanému, že veškeré důkazní zdroje ve spise se týkají pouze výběrových řízení na poskytování služeb jazykového vzdělávání. Navzdory tomu rozšiřuje žalovaný své závěry o stanovení minimální ceny za hodinu výuky cizích jazyků na celý trh poskytování služeb jazykového vzdělávání.
5. Ve druhém žalobním bodě žalobce nejprve připomíná počátky celé kauzy. Po vyhlášení nového zákona o zadávání veřejných zakázek (č. 134/2016 Sb.) obdržel žalobce žádost od Ministerstva pro místní rozvoj, aby vypracoval dokument s názvem *„Metodické pokyny pro zadávání veřejných zakázek v oblasti jazykového vzdělávání“*. Ministerstvo nemělo kapacitu na to, aby pokyny pro tuto úzkou oblast zpracovalo samo. Od příslušného zaměstnance ministerstva obdržel žalobce vzor požadované metodiky a seznam informací, které „by měla zcela jistě obsahovat“. Mezi nimi byla i položka „mimořádně nízká nabídková cena“, jejíž obsah zněl: *„Co je mimořádně nízkou nabídkovou cenou, z jakých indikátorů ji lze to poznat, struktura nákladů, případně kalkulační vzorec pro její indikaci.“* Na základě tohoto zadání vypracovalo předsednictvo žalobce návrh metodického pokynu a představilo je členské schůzi žalobce dne 13. 10. 2017. Následovaly diskuze a připomínkování materiálu. Na svém jednání dne 15. 1. 2018 předsednictvo připomínky zapracovalo a finální verzi metodického pokynu zaslalo 30. 1. 2018 ministerstvu. Žalobce zdůrazňuje, že až téměř o rok a půl později, na členské schůzi konané dne 11. 10. 2019, proběhla diskuze na téma kvality poskytování služeb v oblasti jazykového vzdělávání, obecně tristního finančního ohodnocení lektorů a praxe dumpingových cen při výběrových řízeních na veřejné zakázky. Výsledkem diskuse bylo hlasování s výsledkem, že by se členové žalobce měli držet metodického pokynu pro veřejné zakázky a respektovat stejné principy i u soukromých zakázek.
6. Žalovaný tento sled událostí nesprávně vyhodnotil. Cílem žalobce nebylo unifikovat chování jeho členů, ale poskytnout zadavatelům veřejných zakázek průvodce pro zadávání a hodnocení veřejných zakázek za účelem efektivního vynakládání veřejných prostředků a zajištění kvalitních služeb v oblasti jazykového vzdělávání. Takto je žalobce od počátku prezentoval uvnitř i navenek. Metodický pokyn mimo jiné vysvětloval, co se v kontextu zákona o zadávání veřejných zakázek rozumí mimořádně nízkou nabídkovou cenou, z jakých indikátorů ji lze poznat, jaká je struktura nákladů při výuce cizího jazyka a obsahovaly též kalkulační vzorec pro její indikaci. Žalovaný vytrhuje důkazy z kontextu. Zaměřil se pouze na jediné číslo (mimořádně nízká nabídková cena za hodinu výuky cizího

jazyka) obsažené v metodickém pokynu v části nazvané „*Modelový výpočet*“, které zde bylo uvedeno pouze jako příklad pro lepší pochopení kalkulačního vzorce. Žalobce přitom v metodickém pokynu jasně vysvětlil, že výsledek výpočtu představuje cenu podnákladovou, jednotlivé nákladové položky v metodickém pokynu jasně formuloval a jejich kalkulované hodnoty zdůvodnil. Žalovaný tudíž zaměňuje zakázanou dohodu o minimální ceně s legálním institutem mimořádně nízké nabídkové ceny.

7. Za absurdní považuje žalobce i to, že žalovaný v napadeném rozhodnutí tvrdí, že samotný kalkulační vzorec pro určení potenciální mimořádně nízké nabídkové ceny by za protisoutěžní jednání nepovažoval. Žalobce se tedy dopustil přestupku pouze tím, že do návrhu kalkulačního vzorce dosadil na místo jediné proměnné, která v něm figuruje, příslušnou hodnotu, která je veřejně známá. Jedná se totiž o měsíční plat učitele veřejného školství v 11. platové třídě a 1. platovém stupni, jehož výše je stanovena příslušným nařízením vlády. Žalovaný klade žalobci za vinu i to, že minimální cenu pravidelně aktualizoval. Přitom šlo ale stále jen o dosazování oné proměnné hodnoty podle novelizovaného nařízení vlády o platových poměrů zaměstnanců ve veřejných službách a správě.
8. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítá, že nijak nevynucoval u svých členů dodržování minimální ceny. Žalobce přiznává, že jeho předsednictvo vyzývalo některé členy asociace k tomu, aby nenabízeli své služby za ceny, které jsou podnákladové. Šlo ale o zcela legitimní obranu proti nekalé soutěži, tedy o výzvu soutěžiteli, aby upustil od svého nekalosoutěžního jednání. Nabízení služeb za ceny, které jsou nižší než náklady na jejich poskytnutí, naplňuje znaky nekalé soutěže podle § 2976 občanského zákoníku. Takové jednání je obzvláště nebezpečné v oblasti veřejných zakázek na poskytování služeb jazykového vzdělávání, protože uchazeč tak může získat zakázku na poskytování služeb na několik let, a protože pro získání dalších zakázek bývá mnohdy nutné doložit reference z jiných veřejných zakázek, může tak vytlačit z trhu ostatní soutěžitele. Ti mají právo se takovému jednání bránit. Zatímco účelem kartelových dohod je narušit hospodářskou soutěž, žalobce svým jednáním usiloval naopak o narovnání podmínek této soutěže. Kvalitu služeb poskytovaných svými členy musí žalobce sledovat i z toho důvodu, že zajišťuje proces certifikace jazykových škol, který je aktuálně jediným způsobem certifikace kvality jazykového vzdělávání v České republice. Proto je podmínkou členství v asociaci i dodržování principů kvality podle veřejně přístupných dokumentů – Kodexu kvality a Etického kodexu člena. Členství v asociaci tedy poskytuje jakousi záruku, že všichni její členové poskytují kvalitní služby. Žalobce musí tuto kvalitu monitorovat a zabývat se ukazateli, jež mohou vypovídat o nedodržování standardů kvality veřejně deklarovaných žalobcem, neboť by to mohlo mít negativní vliv na fungování a pověst žalobce a všech jeho členů.
9. Právě jen z těchto dvou hledisek, tedy z pohledu nekalé soutěže a z pohledu dodržování závazku kvality, byly diskutovány jakékoliv nabídkové ceny členských škol ve veřejných zakázkách, jak vyplývá z výměny e-mailů členů předsednictva zajištěných žalovaným. Žalovaný jejich komunikaci interpretuje chybně. Úvahou, zda jednání některých členů žalobce nemělo povahu nekalé soutěže, se žalovaný vůbec nezabýval. Nedostál tedy své povinnosti zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být uložena povinnost. Vyšel naopak ze zcela absurdní úvahy, že na půdě jakéhokoli sdružení nesmí docházet k diskuzi o jakýchkoliv cenách, a to

dokonce ačkoli šlo v daném případě o ceny nabízené ve výběrových řízeních, a tudíž veřejně dostupné. Bere tak žalobci jakékoliv nástroje, kterými by se mohl bránit proti nekalým soutěžním praktikám a garantovat kvalitu služeb poskytovaných svými členy. *Ad absurdum* lze dospět k závěru, že i kdyby žalobce diskutoval minimální cenu za hodinu výuky cizích jazyků ve výši pouhých 10 Kč, žalovaný by stále takové jednání považoval za uzavření zakázané dohody.

10. Konečně v posledním žalobním bodě žalobce poukazuje na to, že údajnou minimální cenu neprosazoval ani u zadavatelů veřejných zakázek. Snažil se na ně pouze působit, aby své zakázky cílily více na kvalitu, a nikoliv jen na nejnižší cenu. V tomto smyslu pak odkazoval na metodický pokyn, který má zadavatelům pomoci kvalitativní kritéria určit a správně vyhodnotit. V tomto směru je metodický pokyn plně v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek, se široce přijatou evropskou praxí, a dokonce i s dokumenty samotného žalovaného (žalobce zde odkazuje na Stručného průvodce zadavatele světem veřejných zakázek, 2. díl, informační list č. 3/2019, dostupný online). Navíc tak žalobce často činil v rámci předběžných tržních konzultací, což je zcela legální institut zákona o zadávání veřejných zakázek. Žalobci zcela uniká souvislost mezi tímto jeho jednáním, které odpovídá účelu, pro který byl žalobce založen, a údajným rozhodnutím o určení jakékoliv ceny. Žalobce pouze usiloval o zkvalitnění trhu veřejných zakázek na jazykové vzdělávání.
11. Žalobce je proto přesvědčen, že nenaplnil ani jedinou z podmínek, které jsou nezbytné pro to, aby bylo možné jeho jednání označit za zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů s cílem narušit hospodářskou soutěž.

III. Argumentace žalovaného

12. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout, odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a argumentuje podrobně ke každému žalobnímu bodu. Na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.

IV. Řízení před krajským soudem

13. Ve věci proběhlo dne 18. 12. 2024 na žádost žalobce ústní jednání podle § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Obě strany při něm setrvaly na svých stanoviscích a žádné důkazy nad rámec správního spisu nenavrhly.

V. Posouzení věci krajským soudem

14. Žaloba **není důvodná**.
15. Krajský soud nejprve uvádí, že má určité pochopení pro některé ze žalobcových argumentů. Lze rozumět tomu, že pokud někteří žalobcoví členové nabízejí své služby za podezřele nízké ceny, může to v žalobci vyvolat obavy, že tak činí na úkor kvality svých služeb a že se toto jejich jednání později promítne do snížení žalobcovy prestiže. Pro řešení této situace ale žalobce zvolil nevhodné prostředky, jak soud níže vysvětlí. Navíc to, jak se žalobce snaží vyprávět svůj příběh, neodpovídá podkladům shromážděným ve spise. Nelze vyloučit, že snad na počátku opravdu stál žalobcův dobrý úmysl a jeho snaha kultivovat oblast veřejných zakázek na jazykové vzdělávání a směřovat ji směrem ke kvalitativním kritériím. Tento dobrý úmysl byl ale zcela zastíněn tím, jak žalobce začal následně svůj návrh metodického pokynu využívat. Prezentoval jej zadavatelům veřejných zakázek jako materiál schválený Ministerstvem pro místní rozvoj, ačkoliv tomu tak nebylo. A z kalkulačního vzorce, který

v něm byl obsažen a měl sloužit jenom jako prvotní orientační vodítko pro to, co může zadavatel v rámci výběrového řízení považovat za mimořádně nízkou nabídkovou cenu, učinil žalobce ve skutečnosti doporučenou minimální cenu za nabízené služby. Na dodržování této ceny se většina jeho členů shodla, a to nejen v oblasti veřejných zakázek, ale i při obchodování na volném trhu. A za její nedodržování hrozilo předsednictvo žalobce neukázněným členům tím, že je z asociace vyloučí.

16. Toto úvodní přehledné shrnutí nyní krajský soud podrobněji rozebere.
17. Žalovaný klade žalobci za vinu porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), který zní: *„Dohody mezi soutěžiteli, rozhodnutí jejich sdružení a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (dále jen ‚dohody‘), jejichž cílem nebo výsledkem je narušení hospodářské soutěže, jsou zakázané a neplatné, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak nebo pokud Úřad nepovolí prováděcím právním předpisem z tohoto zákazu výjimku. Dohody, jejichž dopad na hospodářskou soutěž je zanedbatelný, nejsou považovány za zakázané.“*
18. V první řadě je třeba říci, že podmínky, respektive definiční znaky zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů byly v daném případě všechny splněny, jak žalovaný podrobně odůvodnil (body 103-107 rozhodnutí o přestupku, doplněné v bodech 46-66 rozkladového rozhodnutí, přičemž žalovaný zde přílehavě odkazuje na rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2010, č. j. 62 Ca 22/2009-146 a ze dne 12. 3. 2013, č. j. 62 Af 58/2012-273). Za zmínku stojí, že kalkulační vzorce pro stanovení minimálních cen zboží patří mezi typické příklady takovýchto zakázaných rozhodnutí. Není přitom podstatné, zda je přijaté rozhodnutí pro členy sdružení soutěžitelů závazné, postačí i pouhé doporučení, je-li způsobilé ovlivnit jednání členů sdružení na relevantním trhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2012, č. j. 8 Afs 2/2011-217, č. 2631/2012 Sb. NSS).
19. Soud je po seznámení s věcí přesvědčen, že žalovaný nevytrhával jednotlivé důkazy z kontextu, naopak je hodnotil ve vzájemných souvislostech (body 30-61 a 68-74 rozhodnutí o pokutě). Je to spíše žalobce, kdo se snaží izolací některých pasáží ze zajištěné e-mailové korespondence dodat vyjádřením členů svého předsednictva jiný význam, který by byl pro něj příznivější (body 150-153 rozhodnutí o pokutě).
20. Pokud jde o naplnění skutkové podstaty přestupku, nemá smysl řešit, kdo přesně inicioval vypracování metodického pokynu pro zadávání veřejných zakázek v oblasti jazykového vzdělávání (obdobně bod 129 rozkladového rozhodnutí). První e-mail na toto téma z února 2016 sice odeslal ministerstvu žalobce, ale zdá se, že navazuje na předchozí osobní setkání s pracovníkem ministerstva, jehož průběh neznáme. Každopádně, žalovaný opakovaně uváděl, že samotné vypracování metodického pokynu pro Ministerstvo pro místní rozvoj by přestupek nepředstavovalo (body 124 a 133 rozkladového rozhodnutí). Důležitý je právě celkový kontext, kdy žalobce se nespokojil s pouhým zasláním výsledků své práce ministerstvu v lednu 2018. Aniž by měl od ministerstva jakoukoliv zprávu o tom, jak s jeho návrhem metodického pokynu naložilo, působil na zadavatele veřejných zakázek, aby jej respektovali. Zpočátku, v září 2017, ještě žalobcovi zástupci vcelku korektně uváděli, že metodický pokyn bude předložen příslušnému ministerstvu se snahou o jeho autorizaci (bod 41 rozhodnutí o přestupku). Později, v roce 2019, však již prezentovali tento dokument v rámci předběžných tržních konzultací s Českým rozhlasem zcela nepodloženě jako metodiku Ministerstva pro místní rozvoj (bod 44 rozhodnutí o přestupku). Podobně zavádějícím způsobem byl metodický pokyn nejpozději v roce 2019 představován

i na žalobcových internetových stránkách, kde se uvádělo, že byl vypracován ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj (bod 35 rozhodnutí o přestupku).

21. Nejde samozřejmě jen o to, že žalobce se nepodloženě zaštiťoval autoritou ministerstva. Důležité je, že z celého metodického pokynu, který obsahuje celou řadu nepochybně relevantních doporučení pro tvorbu zadávací dokumentace na veřejné zakázky v oblasti jazykového vzdělávání, kladl sám žalobce ve svém jednání důraz především na konkrétní částku, kterou označoval jako mimořádně nízkou nabídkovou cenu za jednu hodinu jazykové výuky. Žalobce k této částce došel tak, že v metodickém pokynu na základě rozsáhlého rozboru nákladů jazykového vzdělávání vytvořil kalkulační vzorec. Ale ten ve skutečnosti neobsahuje žádnou skutečnou proměnnou hodnotu, která by se do něj dosazovala na základě nějakých individuálních vlastností veřejné zakázky či požadavků jejího zadavatele. Kalkulační vzorec obsahuje samé konstanty, a vedle nich pak jedinou „pohyblivou složku“, konkrétně měsíční plat učitele veřejného školství v 11. platové třídě a 1. platovém stupni, jehož výše je ovšem závazně stanovena nařízením vlády o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě. Kdokoliv a kdykoliv tak mohl bez potřeby jakýchkoliv dalších vstupních informací, jen s pomocí příslušného vládního nařízení, vypočítat z tohoto vzorce konkrétní částku. A žalobce se dokonce ani s tím nespokojil a na svých internetových stránkách v metodickém pokynu na začátku každého roku výsledek výpočtu konkrétně uváděl. Fakticky tedy danou částku stále udržoval aktuální (bod 69 rozhodnutí o přestupku).
22. A jakou roli tedy hrála částka, kterou žalobce označoval jako mimořádně nízkou nabídkovou cenu, v jeho vlastní praxi? Pro kontext je nejprve třeba uvést, že již na jaře 2017, tedy ještě než předsednictvo žalobce představilo členské schůzi první návrh metodického pokynu, vyloučil žalobce ze svých řad jednoho z členů, jazykovou školu Agentura Parole. Jedním z argumentů pro tento krok bylo i porušování žalobcova Etického kodexu a Kodexu kvality tím, že Agentura Parole poskytovala jazykové vzdělávání za nízké ceny (bod 45 rozhodnutí o pokutě). Již v této době tedy cenotvorba členů byla tématem žalobcových úvah. Následně, ve dnech 13.-14. 10. 2017 proběhla v rámci členské schůzce diskuze nad návrhem metodického pokynu vypracovaným pro Ministerstvo pro místní rozvoj, přičemž v zápisu již byla v příslušném bodě uvedena konkrétní částka, která by měla představovat podle návrhu předsednictva mimořádně nízkou nabídkovou cenu – 334 Kč. Krajský soud souhlasí se žalovaným, že již tento krok mohl mít na cenovou politiku žalobcových členů významný vliv (bod 60 rozkladového rozhodnutí). A poté, v průběhu let 2018 a 2019, následuje řada e-mailů mezi členy předsednictva a řediteli některých členských škol, příp. mezi členy předsednictva navzájem, kde se hovoří např. o tom, že je třeba s cenami jazykového vzdělávání „něco dělat“, že nízké ceny se dlouhodobě nevyplatí nikomu, že je třeba zabránit cenové válce, že v době krize se již bude „zdražovat blbě“, že mimořádně nízkou nabídkovou cenou z metodických pokynů schválených v říjnu 2017 je pro členy asociace slušné a výhodné se řídit, že si žalobce nepomohl, když mu členská škola dává do veřejné zakázky cenu horší než exčlen Parole, či se lze setkat s povzdechem, jak žalobce vypadá, když se svou autoritou postavil za určení nějaké minimální ceny a pak mu to jeho vlastní členové „torpédují“. Konečně, na členské schůzi konané 11.-12. 10. 2019 členové žalobce odsouhlasili bod, podle kterého by se členské školy měly držet metodického pokynu nejen při účasti v zadávacích řízeních na veřejné zakázky, ale měli by respektovat stejné principy i u soukromých zakázek.

23. Podle krajského soudu z popsaného sledu událostí jednoznačně vyplývá, že žalobcovým cílem bylo – přinejmenším od určité chvíle – omezit konkurenci mezi svými členy pod jím stanovenou cenovou hladinou. Nemá přitom smysl zabývat se žalobcovou argumentací *ad absurdum*. Co by se stalo, kdyby žalobce nastavil minimální cenu ve zcela marginální výši, např. 10 Kč, se lze pouze domýšlet. Pravděpodobně by takové jednání nenaplnilo materiální stránku přestupku, protože hospodářskou soutěž by vůbec nebylo způsobilé ovlivnit. Žalobce ale nic takového neučinil, konec konců, nemělo by to pro něj ekonomický význam. Částka, kterou zvolil, byla sice podle jeho tvrzení pod úrovní nákladů, ale někteří soutěžitelé byli schopni za tuto cenu své služby na trhu nabízet.
24. Konečný účel žalobcova jednání samozřejmě mohl být bohulibý, jak tvrdí, ať již by šlo o důstojnou výši platů učitelů cizích jazyků, nebo o častější uplatňování kvalitativních hledisek při vypisování veřejných zakázek. Ale to nic nemění na tom, že žalobce svým jednáním ohrožoval hospodářskou soutěž podobně, jako by jeho členové uzavřeli kartelovou dohodu o minimální ceně (bod 157 rozkladového rozhodnutí).
25. Nadto žalobce zcela nepochybně dodržování minimální ceny vyplývající z návrhu metodického pokynu sledoval a na svých členech vynucoval, a to už předtím, než došlo k formálnímu odsouhlasení společného postupu na členské schůzi konané v říjnu 2019. Sledování cen vyplývá ze získaných dokumentů (bod 53 rozhodnutí o přestupku) a je opět patrné i ze zadržené e-mailové komunikace, kde se lze ze strany členů žalobcova předsednictva setkat již od dubna 2018 se zjišťováním a hodnocením cen, za které jeho členové nabízejí své služby ve výběrových řízeních na veřejné zakázky. Dále je v témže e-mailu uvedeno, že jazyková škola Edua už zanechala „dumpingu“ i na základě žalobcovy snahy (bod 47 rozhodnutí o pokutě). Z jiného e-mailu pak vyplývá, že členové předsednictva působili podobným způsobem i na společnost PRESTO – PŘEKLADATELSKÉ CENTRUM, a hodlali věc řešit i s dalším členem, Lingua centrum (body 49-50 rozhodnutí o přestupku). U těchto společností vyvolal žalobcův postup obavy z vyloučení (bod 52 rozhodnutí o přestupku), které byly zřejmě oprávněné, neboť s ředitelem společností PRESTO žalobcova předsedkyně později skutečně další setrvání jeho společnosti v asociaci diskutovala. Konkrétně se tak stalo v listopadu 2019 před jednáním žalobcova předsednictva, kde se také předsednictvo dohodlo, že v návaznosti na říjnové hlasování o tom, že se členové asociace hodlají řídit metodickým pokynem v soukromých i veřejných zakázkách, vypracuje tabulku s přehledem vítězných cen z jednotlivých výběrových řízení, neboť při kontrole zjistilo, že se někteří členové stále metodickým pokynem neřídí (bod 55 rozhodnutí o přestupku).
26. To vše podle krajského soudu poskytuje jasný obrázek o tom, že žalobce působil na své členy v tom směru, aby jím stanovenou minimální cenu dodržovali.
27. Pravda je, že se tak dělo prakticky výhradně ve vztahu k účasti ve veřejných zakázkách. To je ovšem dobře vysvětlitelné tím, že pouze tyto nabízené ceny lze zpětně zjistit z veřejně dostupných zdrojů, takže žalobce mohl tuto oblast snáze kontrolovat. Vůli působit na cenotvorbu svých členů i při nabízení jazykového vzdělávání v soukromém sektoru vyjádřil však žalobce dostatečně jasně hlasováním na členské schůzi konané 11.-12. 10. 2019, jak soud zmínil výše. Žalovaný tudíž zcela správně vztáhl spáchaný přestupek na celý trh poskytování služeb jazykového vzdělávání. Žalobce na členské schůzi konané 11.-12. 10. 2019 projevil jednoznačnou vůli regulovat cenotvorbu svých členů nejen v oblasti veřejných zakázek, ale i na „volném trhu“. Žalovaný se k tomu v napadeném rozhodnutí podrobněji

nevyjadřoval, protože obdobná námitka v rozkladu nepadla. Upozornil však, že ke spáchání přestupku by ani nebylo třeba, aby žalobce ovlivňoval zadavatele veřejných zakázek. Důkazy, že tak činil, sloužily daleko spíše k ilustraci toho, že jeho jednání bylo dlouhodobé, vedené jednotným cílem, ovlivňovalo chování i dalších subjektů kromě žalobcových členů a že k narušení hospodářské soutěže prokazatelně vedlo (bod 143 napadeného rozhodnutí).

28. Zbývá odpovědět na žalobcovu námitku, že jeho jednání bylo pouhou legitimní snahou zabránit nekalé soutěži a zajistit vysokou úroveň kvality jazykového vzdělávání poskytovaného jeho členy, kterou jako zájmový spolek svou autoritou garantoval. Ani s touto argumentací nemůže žalobce uspět, protože ani legitimní cíl neospravedlňuje použití prostředků, které soutěžní právo zakazuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, čj. 7 Afs 86/2007-107, č. 1775/2009 Sb. NSS).
29. Jak vysvětlil již žalovaný, při posuzování otázky, zda se jedná o cenové predátorství, nelze vycházet jen ze samotného faktu, že nabídková cena je pod úrovní nákladů. Roli hrají i další faktory, např. míra podnákladovosti, délka trvání tohoto jednání, záměr eliminovat konkurenci apod. A i kdyby nakrásně o nekalou soutěž šlo, zakázaná dohoda či rozhodnutí sdružení soutěžitelů rozhodně nejsou legitimním prostředkem boje proti ní. Žalovaný tak nebyl povinen zkoumat, zda žalobcem stanovená minimální cena opravdu naplňovala znaky nekalé soutěže, ostatně ani mu to nepřísluší. Bylo by to úkolem soudu v občanském soudním řízení (body 138-141 rozkladového rozhodnutí). Krajský soud k tomu dodává, že žalobce nehrozil těm svým členům, kteří se podle něj dopouštěli nekalé soutěže, žalobou k soudu podle příslušných ustanovení občanského zákoníku, nýbrž vyloučením. Tím sám návaznost svého jednání na právní úpravu nekalé soutěže zpochybnil.
30. Ani pro zajišťování kvality jazykové výuky nebyl tlak na dodržování minimální ceny vhodným nástrojem. Žalobce učinil zjednodušující úvahu, že kdo z jeho členů nabízí své služby levně, nemůže tak činit kvalitně. Místo na cenu se však měl zaměřit na podstatu věci, tedy právě na kvalitu výuky. Jako zájmové sdružení mohl žalobce jistě vytvářet a schvalovat určité standardy, mohl zavést proces certifikace nebo podobného způsobu osvědčení kvality svých členů. Výsledky tohoto procesu mohl propagovat mezi potenciálními zákazníky s tím, že za kvalitu výuky členů, kteří disponují potřebným osvědčením, žalobce ručí. Mohl také kvalitu výuky u svých členů kontrolovat, ať již otevřeně, nebo prostřednictvím nastrčených agentů, přičemž zjištěné nedostatky mohl pranýřovat jak uvnitř sdružení, tak i vně. Ani vylučováním členů, kteří prokazatelně nabízejí jazykovou výuku v kvalitě neodpovídající žalobcovým standardům, by se žalobce pochopitelně narušení hospodářské soutěže nedopustil.
31. Již jen na okraj krajský soud podotýká, že žalobce naplnil skutkovou podstatu přestupku zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů již tím, že působil ohledně dodržování minimální nabídkové ceny na své členy. Působení na zadavatele veřejných zakázek, které žalovaný rozebírá v obou svých rozhodnutích (body 40-44 rozhodnutí o přestupku, body 143-147 rozkladového rozhodnutí), by mohlo hrát nanejvýš roli přítěžující okolnosti, příp. okolnosti zvyšující závažnost přestupku. Krajský soud proto tuto otázku prozatím nehodnotil, neboť se nezabýval výší pokuty.
32. Považuje však za vhodné k tomu uvést, že samotný tlak na to, aby nabídková cena nebyla u výběrových řízení na poskytovatele služeb jazykového vzdělávání jediným hodnotícím kritériem a aby zadavatelé zohledňovali i kvalitativní kritéria, nepovažuje za nijak závadný. Jako legitimní součást snahy na tento problém veřejně upozornit lze za určitých okolností

vnímat dokonce i společný bojkot zadávacího řízení. V nynější věci nelze přehlížet, že žalobce, jehož členové mají dohromady méně než 10 % podílu na trhu, otevřeným dopisem vyzývajícím k bojkotu zadávacího řízení vypsaneho Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy v červenci 2017 značně riskoval, že se do výběrového řízení přihlásí subjekt, který není jeho členem. Že se tak nestalo, vypovídá podle krajského soudu nikoliv o tom, že by měl žalobce na trhu nějaké významné postavení a vliv, jak tvrdí žalovaný (bod 146 rozkladového rozhodnutí). Spíše jde o doklad toho, že žalobcův názor na nesmyslnost toho, že u veřejných zakázek na jazykové vzdělávání nehrají často žádnou roli kvalitativní kritéria, byl široce sdílen poskytovateli jazykového vzdělávání, že mezi nimi tzv. rezonoval. Stejně tak by bylo třeba klást si při hodnocení žalobcových aktivit vůči zadavatelům veřejných zakázek otázku, zda nelze v demokratické společnosti považovat za legitimní prostředek prosazování svých zájmů hrozbu, že žalobce veřejně upozorní na to, že Ministerstvo dopravy v zadávacím řízení v dubnu 2019 opomnělo aplikovat institut mimořádně nízké nabídkové ceny. Tlak na zadavatele to jistě vytvořit mohlo, ale pokud by bylo ministerstvo přesvědčeno o správnosti svého postupu, neměla by jej hrozba zveřejnění žalobcova subjektivního hodnocení v jeho rozhodování nijak nepřipustně ovlivnit. Konečně u předběžných tržních konzultací Českého rozhlasu by bylo třeba se ptát, zda skutečně není přípustné při nich probírat otázku, zda zadavatelův prvotní odhad předpokládané ceny zakázky je realistický. A to tím spíše, když žalobce proti němu v tomto případě ani nevznesl žádné výhrady.

VI. Náklady řízení

33. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu těch nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který úspěch ve věci neměl. Žalobce před soudem neuspěl (soud žalobu zamítl jako nedůvodnou), proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu by jinak – jakožto úspěšnému účastníkovi řízení – právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu mu je však nelze přiznat, neboť nepřesahují rámec jeho běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 18. 12. 2024

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu