



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Skřivánek s.r.o.**, IČO: 60715235
sídlem Na dolinách 153/22, Podolí, Praha 4
zastoupená advokátem Mgr. Tomášem Bejčkem
sídlem Dukelských hrdinů 976/12, Praha 7

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 21. 11. 2022, č. j. ÚOHS-40909/2022/164,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Spornou otázkou v projednávané věci je, zda člen sdružení soutěžitelů, jež se dopustilo porušení zákazu uzavření dohod narušujících hospodářskou soutěž, je účastníkem

přestupkového řízení vedeného žalovaným proti takovému sdružení, a to v situaci, kdy členovi sdružení vzniká ze zákona povinnost ručení za pokutu uloženou sdružení soutěžitelů za takový přestupek.

2. Žalobce je členem spolku Asociace jazykových škol, z.s. (dále jen „AJŠ“), kterou žalovaný shledal vinnou tím, že se dopustila 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 „dále jen zákon o ochraně hospodářské soutěže“). Přestupkové jednání spočívalo v tom, že AJŠ v období od 13. 10. 2017 do 16. 1. 2020 stanovila minimální cenu za jednu hodinu výuky cizích jazyků určenou pro výběrová řízení na poskytování služeb jazykového vzdělávání, tuto cenu uveřejňovala a uplatňovala vůči svým členům, tedy vydala zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů s cílem narušit hospodářskou soutěž na relevantním trhu poskytování služeb jazykového vzdělávání, čímž porušila zákaz stanovený v § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Za to byla AJŠ uložena pokuta ve výši 9 120 000 Kč, později snižena na 5 200 000 Kč.
3. Žalobci jako členovi AJŠ vznikla uložením pokuty *ex lege* povinnost ručení za její zaplacení, a to do výše 10 % z jeho čistého obrátu dosaženého za poslední ukončené účetní období (§ 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže).
4. Žalobce podal rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2022, č. j. ÚOHS-18622/2022/853 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým žalovaný rozhodl o přestupku AJŠ.
5. Předseda žalovaného rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalobcem podaný rozklad jako nepřipustný podle § 92 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dospěl totiž k závěru, že účastníkem řízení o přestupku byla pouze AJŠ. Žalobce ani jako člen sdružení nebyl účastníkem řízení, a proto nebyl oprávněn podat rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí

Obsah žaloby

6. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení napadeného rozhodnutí.
7. Namítá, že žalovaný a jeho předseda nesprávně posoudili otázku jeho účastenství v řízení o přestupku. V kartelových věcech jsou účastníky řízení všichni soutěžitelé/účastníci dohody, tedy i členové sdružení. V rámci řízení o přestupku bylo rozhodnuto i o právech a povinnostech žalobce jakožto ručitele za uloženou pokutu. Již z toho důvodu, že byla dotčena jeho majetková práva, s ním mělo být jednáno jako s účastníkem řízení. Členové AJŠ nebyli ani vyrozuměni o tom, že se vede řízení, jehož výsledkem je uložena pokuta, za kterou jsou povinni ze zákona ručit. Takový postup je v rozporu s právem na spravedlivý proces a zákazem diskriminace. Dále žalobce poukázal na skutečnost, že ručitel je typickým vedlejším účastníkem ve sporných řízeních podle občanského soudního řádu. Žalobce je přesvědčen, že v řízení před žalovaným bylo rozhodnuto i o jeho právech a povinnostech, a proto je zjevně opomenutým účastníkem.

Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Shodně jako v napadeném rozhodnutí, na jehož odůvodnění odkázal, uvedl, že předmětem řízení o přestupku bylo jednání AJŠ jakožto sdružení soutěžitelů, nikoliv jejich členů. Účastníkem řízení je proto pouze sdružení soutěžitelů, což předpokládá i § 3 odst. 1 zákona o hospodářské soutěži. Účastenství v řízení o přestupku je nutné vnímat úzce. Vzniká pouze v případech, kdy se rozhoduje o právech a povinnostech subjektů plynoucích ze zákona, nikoliv plynoucích ze subjektivních zájmů třetí osoby. Účastníkem nemůže být osoba, která nedisponuje pozitivně vymezeným právem nebo není stížena pozitivně vymezenou povinností, o kterých se v řízení rozhoduje. Žalobce je sice členem sdružení a ze zákona mu vyplývá povinnost ručení za zaplacení uložené pokuty, avšak o této povinnosti žalovaný pozitivně nerozhodoval. Pokud by účastníky byli všichni členové sdružení, odporovalo by to zásadám rychlosti a hospodárnosti správního řízení.
9. Nad rámec uvedeného má žalovaný také za to, že žalobce dostatečně nedoložil svoji aktivní legitimaci k podání žaloby. Neprokázal totiž, že se napadené rozhodnutí negativně projevilo v jeho právní sféře. Dále žalovaný upozornil na skutečnost, že výroky (III a IV) prvostupňového rozhodnutí, jimiž bylo rozhodnuto o uložení pokuty a o ručení členů AJŠ za její zaplacení, byly zrušeny rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 10. 11. 2022, č. j. ÚOHS-396/2022/164, a v tomto rozsahu byla věc vrácena žalovanému k novému projednání. Prvostupňové rozhodnutí tedy v tomto rozsahu není konečné, a proto je žaloba rovněž nepřípustná podle § 68 písm. a) s. ř. s.

Ústní jednání

10. Během ústního jednání konaného dne 8. 9. 2025 setrvali účastníci na svých stanoviscích. Žalobce zdůraznil, že účastníky řízení před žalovaným ve věcech kartelových dohod jsou i jednotliví soutěžitelé, jejichž jednání se v řízení posuzuje. Zakázaného jednání se totiž dopouští primárně členové sdružení. Žalobce též poukázal na skutečnost, že v novém rozhodnutí ze dne 16. 6. 2023 č. j. ÚOHS-22803/2023/853, které bylo ve věci vydané po částečném zrušení prvostupňového rozhodnutí, byli vyjmenováni soutěžitelé, kteří ručí za zaplacení pokuty (vč. žalobce). Žalovaný v cit. rozhodnutí uvedl, že pokuta je ve výsledku uložena na základě souhrnu obrátů členů AJŠ (zejm. na bod 46 cit. rozhodnutí). V očích úřadu je tak ve výsledku delikventem i žalobce. Žalobce přitom již v řízení před žalovaným argumentoval a dokládal, že se metodickým doporučením AJŠ neřídil a neaplikoval je. Žalovaný ho ovšem i přesto z ručení nevyloučil. K dotčení žalobcových práv došlo již vydáním výroku prvostupňového rozhodnutí o tom, že někteří členové AJŠ jsou vyňati z ručení. V inkasním řízení by žalobce jen stěží mohl před celním úřadem uplatnit námitku, že měl být z ručení vyňat s odkazem na směrnici ECN+. Celní úřad nemá k posouzení této otázky odbornost, na rozdíl od žalovaného.
11. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a zopakoval stanovisko uvedené již v písemném vyjádření k žalobě. Má za to, že žalobce nebyl napadeným rozhodnutím na svých právech nikterak zkrácen, neboť k postihu jeho práv by došlo až v případě, že by AJŠ nezaplatila pokutu. V daném případě ale pokuta byla uhrazena. Přímou sám žalobce z uložené pokuty uhradil dobrovolně částku 458.000 Kč. Z relevantní judikatury mj. i Ústavního soudu plyne, že ručitel není účastníkem nalézacího řízení, nýbrž až navazujícího inkasního řízení. Podle žalovaného nedoložil žalobce, že naplnil podmínky pro vynětí z ručení. Na rozdíl od dvou členů, kteří byli z ručení vyňati, žalobce nedoložil, že se od zakázaného jednání aktivně

distancoval. Jak však již uvedl předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí, žalobce má možnost prokázat splnění podmínek pro vynětí z ručení v rámci inkasního řízení.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

12. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené.
13. Žalovaný zpochybňuje žalobcovu aktivní legitimaci k podání žaloby. Z § 65 odst. 1 s. ř. s. plyne, že k podání žaloby je aktivně legitimovaný každý, kdo tvrdí zkrácení svých veřejných subjektivních práv tím, že napadené správní rozhodnutí zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho práva nebo povinnosti jinak, než předepisuje zákon, nebo bylo vydáno v řízení, v němž byla porušena jeho procesní práva tak, že to mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce může účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, a to nejen na právech hmotných, ale i na právech procesních (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, čj. 7 A 139/2001-67, č. 379/2004 Sb. NSS). Předpokladem věcné legitimace pak je, že žalobce je nositelem subjektivního hmotného práva, proti jehož porušení žalobou brojí (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 8/2004-61, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).
14. Závěry judikatury k žalobní legitimaci shrnul NSS výstižně v rozsudku ze dne 9. 10. 2014, čj. 7 As 37/2014-28: „[Ž]alobní legitimace podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je tak založena tvrzením účastníka, že byl na svých subjektivních (hmotných) právech zkrácen buď přímo rozhodnutím správního orgánu, nebo v důsledku porušení svých (procesních) práv v řízení, jež předcházelo vydání napadeného rozhodnutí. Tvrzení o zkrácení na veřejném subjektivním hmotném právu však **nemusí být explicitní, ale postačí, pokud implicitně vyplývá z tvrzení obsažených v žalobě.** Jestliže tedy žalobce v žalobních bodech tvrdí porušení svých práv v řízení před správním orgánem, a zároveň není zjevné, že není nositelem subjektivního hmotného práva, na němž mohl být v důsledku vytýkaného porušení procesních práv zkrácen, pak nelze dovodit, že není aktivně legitimován k podání žaloby. Soud v takovém případě nemůže žalobu pro nedostatek aktivní legitimace odmítnout. **Otázkou aktivní procesní legitimace žalobce jako podmínku přípustnosti žaloby nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace, tedy s otázkou důvodnosti žaloby.** Přípustná je ta žaloba, která obsahuje zákonem stanovená tvrzení, přičemž není nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti žaloby. To však již soud zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.“ (zvýraznění doplněno soudem).
15. Z hlediska žalobcovy aktivní procesní legitimace (legitimace k podání žaloby) je klíčová povaha napadeného rozhodnutí. Napadeným rozhodnutím předseda žalovaného zamítl podaný rozklad z důvodu, že dle jeho názoru není žalobce účastníkem správního řízení o protisoutěžním přestupku AJŠ. Žalobce přitom již v podaném rozkladu, stejně jako v žalobě, namítá, že účastníkem měl být. Prvostupňovým rozhodnutím byla dotčena i jeho majetková práva, neboť mu uložením pokuty AJŠ vznikla povinnost ručení za její zaplacení.
16. V tomto kontextu je na první pohled zjevné, v čem konkrétně spatřuje žalobce nezákonné zkrácení svých práv. Žalobce se v prvé řadě domáhá uplatnění práv účastníka řízení, které mu dle jeho názoru náleží, a zprostředkovaně též ochrany svých majetkových práv, která byla dotčena vznikem ručení za pokutu uloženou AJŠ. Žalobce v rámci žaloby logickým

a plausibilním způsobem vysvětlil, proč dle jeho názoru postupoval žalovaný nezákonně, a z žaloby implicitně vyplývá i to, která jeho procesní a hmotná práva měla být dotčena. Za daných okolností nemůže soud přisvědčit námitce žalovaného o nedostatku aktivní procesní legitimace žalobce. Otázka, zda skutečně došlo k nezákonnému zásahu, je předmětem posouzení důvodnosti žaloby, čili existence aktivní věcné legitimace. Touto otázkou se soud zabývá až v rámci meritorního projednání věci, nikoliv v rámci posouzení její projednatelnosti. Nedostatek aktivní věcné legitimace, pokud není *a priori* zcela zjevný, není důvodem odmítnutí žaloby. V opačném případě by soud *ad absurdum* mohl jakoukoliv nedůvodnou žalobu odmítnout, aniž by věc meritorně projednal.

17. Žalovaný dále namítá, že napadené rozhodnutí není konečným rozhodnutím ve věci, a žaloba je tudíž nepřípustná. Ani s tímto názorem soud nesouhlasí. Napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o nepřípustnosti žalobcem podaného rozhodnutí. Takové rozhodnutí netvoří jeden celek s prvostupňovým rozhodnutím, což se projevuje např. tím, že nemá žádný vliv na jeho právní účinky (zejm. právní moc a vykonatelnost). O nepřípustnosti žalobcem podaného rozkladu bylo přitom rozhodnuto konečným a řádnými opravnými prostředky nezměnitelným způsobem. Není sice vyloučeno, jak uvádí žalovaný, aby žalobce napadl řádným opravným prostředkem (rozkladem) i nové rozhodnutí, které bude vydáno při novém projednání věci po zrušení výroků III a IV prvostupňového rozhodnutí. To však nemění nic na tom, že rozklad podaný v nyní projednávané věci byl zamítnut, přičemž napadené rozhodnutí již nelze změnit řádnými opravnými prostředky. Ostatně závěr žalovaného o tom, že žalobce není účastníkem řízení, jasně předznamenává i osud jakéhokoliv dalšího opravného prostředku (či procesního návrhu), který by žalobce v řízení před žalovaným v této věci v budoucnu snad podal.
18. Soud tedy shledal, že žaloba není nepřípustná a je meritorně projednatelná.
19. Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady napadeného rozhodnutí, k nimž by musel přihlédnout i bez námítky, soud neshledal.

Posouzení věci

20. Klíčové pro posouzení věci je zodpovězení otázky, zda v řízení o přestupku završeném vydáním prvostupňového rozhodnutí bylo jednáno a rozhodováno o právech a povinnostech žalobce. Soud přitom vychází primárně z následujících právních ustanovení.
21. Podle § 21a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže *jsou účastníky řízení ti, o jejichž právech a povinnostech stanovených tímto zákonem má být v řízení jednáno a rozhodnuto* (odst. 2).
22. Podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže platí, že *je-li pokuta podle odstavce 2 [mj. za přestupek podle § 22a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže] ukládána sdružení soutěžitelů, může být uložena až do výše 10 % z úhrnu čistých obrátů dosažených za poslední ukončené účetní období jeho členy. Každý člen sdružení ručí za zaplacení takto uložené pokuty do výše 10 % ze svého čistého obrátu dosaženého za poslední ukončené účetní období* (zvýraznění doplněno soudem).

23. Při posouzení věci je třeba zohlednit též čl. 14 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2019/1, o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu (dále jen „směrnice ECN+“). Podle tohoto ustanovení členské státy zajistí, aby v případě, že příspěvky uvedené v odstavci 3 nejsou sdružení podniků uhrazeny v plné výši ve lhůtě stanovené vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž, mohly vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž požadovat platbu pokuty přímo od všech podniků, jejichž zástupci byli členy rozhodovacích orgánů tohoto sdružení. Je-li to nezbytné k zajištění platby pokuty v plné výši, mohou vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž poté, co požádaly o platbu zmíněné podniky, požádat o platbu zbývajících částky pokuty také jakéhokoli člena sdružení, který působil na trhu, na němž k porušení došlo. Platba podle tohoto odstavce se však nevyžaduje od těch podniků, které doloží, že rozhodnutí sdružení vedoucí k porušení neprovedly, a které před zahájením šetření případu buď o jeho existenci nevěděly, nebo se od něj aktivně distancovaly.
24. Citované ustanovení bylo transponované do českého právního řádu prostřednictvím novelizace provedené zákonem č. 226/2023 Sb., který dosavadní právní úpravu ručení člena sdružení obsaženou ve stávajícím § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže (ve shora citovaném znění) nahradil novým obdobným ustanovením obsaženým v odst. 5. To zní takto: *Je-li pokuta podle odstavce 3 ukládána sdružení soutěžitelů, může být uložena až do výše 10 % z úhrnu čistých obrátů dosažených za poslední ukončené účetní období jeho členy. Není-li pokuta zaplacená v plné výši, každý člen sdružení, který byl zastoupen v rozhodovacím orgánu sdružení, ručí za zaplacení uložené pokuty do výše 10 % ze svého čistého obrátu dosaženého za poslední ukončené účetní období. Není-li přesto pokuta zaplacená v plné výši, ručí následně za zaplacení pokuty každý, kdo byl členem sdružení, do výše 10 % ze svého čistého obrátu dosaženého za poslední ukončené účetní období. Za pokutu neručí člen sdružení, který nebyl jeho členem v době páchaní přestupku nebo který prokáže, že rozhodnutí sdružení vedoucí k narušení hospodářské soutěže neprovedl, a před zahájením správního řízení o tomto rozhodnutí nevěděl nebo ho odmítl.*
25. Podstatné je, že podle čl. 34 odst. 1 směrnice ECN+ uplynula lhůta pro transpozici citovaného ustanovení dne 4. 2. 2021, tj. před vydáním prvostupňového i napadeného rozhodnutí. Do zákona o ochraně hospodářské soutěže byly ale požadavky unijního práva obsažené ve směrnici ECN+ promítnuty (transponovány) až zákonem č. 226/2023 Sb., který nabyl účinnosti dne 29. 7. 2023. Jak naznačil již žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí (viz bod 121), ustanovení obsažené v čl. 14 odst. 4 směrnice ECN+ působí s ohledem na opožděnou transpozici i v projednávané věci formou *nepřímého účinku* (povinnost eurokonformního výkladu). Podle soudu navíc nelze vyloučit ani to, aby se jej dotčená osoba dovolávala prostřednictvím tzv. *přímého účinku* směrnic (srov. rozsudky Evropského soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, č. 26/62 *Van Gend en Loos*, ze dne 15. 7. 1964, č. 6/64, *Costa v. Enel*, a rozsudek velkého senátu ESD ze dne 5. 10. 2004, ve spojených věcech č. C-397/01 až C-403/1, *Pfeiffer a další*; konkrétně k přímému účinku směrnic pak srov. rozsudek ESD ze dne 4. 12. 1974, č. 41/74, *Van Duyn*, a především rozsudek ESD ze dne 5. 4. 1979, č. 148/78, *Ratti*, a také rozsudek ze dne 19. 11. 1991, č. C-6/90 a C-9/90, *Francovich a další*).
26. V projednávané věci není sporu o tom, že předmětem přestupkového správního řízení bylo jednání AJŠ, vůči níž jako podezřelé bylo řízení o přestupku od počátku vedeno. Právě AJŠ byla nakonec prvostupňovým rozhodnutím shledána vinnou tím, že porušila zákaz uzavření

dohody (rozhodnutí družení) narušující hospodářskou soutěž a dopustila se tím přestupku (výrok I), za který jí byla uložena sankce/pokuta (výrok III).

27. Soud se ztotožňuje s výkladem žalovaného v tom, že v řízení o přestupku, kterým je i porušení zákazu plynoucího z § 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže, je účastníkem řízení pouze subjekt, který je podezřelý ze spáchání přestupku a proti němuž je řízení vedeno. Pouze o právech a povinnostech pachatele přestupku se totiž v řízení jedná a rozhoduje.
28. To platí i v případě subjektů, jež zákon o ochraně hospodářské soutěže označuje jako sdružení soutěžitelů, a to za předpokladu, že mají vlastní právní subjektivitu. Pro taková sdružení je sice typické, že mají určitý členský substrát, tj. členskou základnu, která je odlišuje od právnických osob typu obchodní korporace. Nicméně i přes existenci členské základny jsou sdružení soutěžitelů majetkově a právně oddělená od svých členů. Mají vlastní způsobilost nabývat práv a povinností, disponují vlastním majetkem, mají způsobilost k právnímu jednání a s tím spojenou odpovědnost za následky protiprávních jednání. Není tedy důvodu, aby za protisoutěžní jednání (rozhodnutí), jehož původcem bylo samo sdružení soutěžitelů, nesli přímou odpovědnost jeho členové. A to tím spíše, že tato odpovědnost může mít nejen veřejnoprávní následky (ve formě uložení pokuty a zákazu obdobného jednání do budoucna), ale i následky soukromoprávní (zejm. vznik povinnosti k náhradě škody).
29. Právě na oddělení právní subjektivity a odpovědnosti sdružení soutěžitelů od jeho členů je vystavěna zákonem (i unijní úpravou) upravená odpovědnost za protisoutěžní jednání. Bylo by neúčelné zakládat přestupkovou odpovědnost sdružení soutěžitelů, které má vlastní právní subjektivitu, pokud by za totéž protiprávní jednání měli být odpovědní též samotní soutěžitelé. Předmětem řízení před žalovaným je proto přestupková odpovědnost za protisoutěžní jednání, kterou nese výlučně sdružení soutěžitelů. Z toho ovšem zároveň vyplývá, že se v řízení rozhoduje výlučně o právech a povinnostech sdružení soutěžitelů, nikoliv jeho členů (§ 21a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže).
30. Uvedený názor ostatně potvrzuje i komentářová literatura: „V řízeních podle hlavy II budou účastníky řízení ti soutěžitelé, ohledně kterých bude existovat podezření, že uzavřeli zakázanou dohodu narušující hospodářskou soutěž. [...] Soutěžitelé, kteří jsou podezřelí z uzavření zakázané dohody, se stávají ze zákona účastníky řízení již v okamžiku jeho zahájení. U dohody v užším smyslu a u jednání ve shodě budou účastníky zásadně ti soutěžitelé, jejichž jednání bude zkoumáno a které bude v případě prokázání takového protiprávního jednání popsáno ve výroku rozhodnutí. **U rozhodnutí sdružení soutěžitelů budou účastníky řízení zásadně taková sdružení, o jejichž rozhodnutí bude řízení vedeno, která budou mít právní subjektivitu.** Nebudou-li mít výjimečně právní subjektivitu, pak za předpokladu, že půjde skutečně o rozhodnutí sdružení, a nikoli například o zastřenou dohodu v užším smyslu uskutečněnou "na půdě sdružení", bude zapotřebí odpovědnost podle konkrétních okolností dovozovat u osob, které jsou takto sdruženy a které se na rozhodnutí takového sdružení bez právní subjektivity podílely - a ty budou účastníky správního řízení.“ (RAUS, D., ORŠULOVÁ, A. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-8-3]. ASPI_ID KO143_2001CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.; zvýraznění doplněno soudem).
31. Stručně řečeno, předmětem jednání a rozhodnutí žalovaného ve věcech zakázaných dohod narušujících soutěž podle § 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže jsou toliko práva a povinnosti osoby podezřelé ze spáchání protisoutěžního přestupku. Pouze taková osoba

(osoby) je účastníkem řízení vedeného žalovaným. Žalobci nepříslušelo postavení účastníka řízení o protisoutěžním přestupku, neboť předmět řízení nebylo podezření ze spáchání přestupku žalobcem, nýbrž šlo výlučně o rozhodování právech a povinnostech AJŠ stanovených zákonem o ochraně hospodářské soutěže.

32. Soud má dále za to, že ručení členů sdružení za zaplacení uložené pokuty podle § 22a odst. 3 (nyní odst. 5) není předmětem jednání a rozhodování v řízení o protisoutěžním přestupku. Ručení vzniká *ex lege* až po uložení pokuty. Jeho účelem je zajistit efektivitu soutěžního dozoru vykonávaného žalovaným, a to zejména v těch případech, kdy sdružení, které spáchalo protisoutěžní přestupek, nevyvíjí vlastní hospodářskou činnost, a zpravidla tak ani nemá majetek a dostatečné finanční prostředky k zaplacení uložené sankce. Bez toho, aniž by byla finanční zátěž spojená s placením pokuty přenesena na členy sdružení soutěžitelů, by se tak jakýkoliv dozor a dohled nad dodržováním pravidel hospodářské soutěže sdruženími soutěžitelů mohl stát jen bezzubým nástrojem, který by postrádal odstrašující účinek.
33. Ručení členů sdružení za zaplacení pokuty představuje zajišťovací institut, jehož existence se projevuje až ve fázi placení pokuty, a to v okamžiku, kdy pokutu nelze vymoci po sdružení soutěžitelů, jemuž byla pokuta uložena. Tomu ostatně nasvědčuje i znění čl. 14 odst. 4 směrnice ECN+, z něhož plyne, že povinnost člena sdružení soutěžitelů uhradit uloženou pokutu nastupuje sekundárně až v okamžiku, kdy selžou prioritní způsoby zaplacení a vymožení uložené pokuty.
34. Podstatné je, že existence zákonného ručení podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže nemá žádný vliv na rozhodnutí o protisoutěžním přestupku sdružení soutěžitelů a o uložení sankce za něj. A naopak rozhodnutí o protisoutěžním přestupku samo konstitutivně nezakládá existenci ručení za zaplacení pokuty, neboť to vzniká ručiteli při splnění zákonem stanovených podmínek *ex lege*, nikoliv rozhodnutím žalovaného. I zde lze odkázat na komentářovou literaturu, která uvádí, že *„je-li pokuta ukládána sdružení soutěžitelů, pak jednotliví členové sdružení se po jejím uložení stávají za její zaplacení ex lege ručiteli, avšak nikoli solidárními, nýbrž každý do výše 10 % čistého obrátu, kterého dosáhl. Toto pravidlo platí obecně - bez ohledu na charakter sdružení a bez ohledu na to, jakým mechanismem byla konkrétní výše pokuty uložené sdružení vypočítána.“* RAUS, D., ORŠULOVÁ, A. *Zákon o ochraně hospodářské soutěže: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-8-2]. ASPI_ID KO143_2001CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
35. V této souvislosti je třeba odkázat na právní úpravu ručení obsaženou v § 171 a § 172 zákona č. 280/2009, daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), která se použije i v případě vymáhání nyní uložené pokuty. Daňový řád také nepřiznává ručiteli postavení „účastníka řízení“, tj. daňového subjektu, již v „nalézací“ fázi řízení týkající se stanovení daně, nýbrž až ve fázi placení daně (§ 172 odst. 1 daňového řádu). Jelikož úprava ručení podle daňového řádu vztahuje i na vymáhání pokut uložených žalovaným v řízeních podle zákona o ochraně hospodářské soutěže, tedy i na projednávanou věc, tím spíše není důvod vykládat účastenství v řízení o protisoutěžním deliktu odlišně od „nalézací“ fáze daňového řízení.
36. To však neznamená, že by žalobci bylo upřeno právo bránit se proti povinnost uhradit uloženou pokutu z důvodu zákonného ručení. Zákonem uložená povinnost ručení za uloženou pokutu se podle daňového řádu aktivizuje až v okamžiku, kdy příslušný správce daně začne vymáhat její zaplacení ručitelkou výzvou podle § 171 odst. 1 daňového řádu.

Proti této výzvě se ručitel může odvolat, přičemž podané odvolání má odkladný účinek (§ 171 odst. 4 daňového řádu). Rozsah přípustných námitek proti ručitelské výzvě není zákonem omezen (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2008, čj. 5 Afs 174/2004-68, č. 1770/2009 Sb. NSS).

37. Právě v rámci odvolání proti ručitelské výzvě tedy může žalobce uplatnit jakékoliv námítky, jimiž by chtěl zpochybnit ručitelský závazek a jeho rozsah, tj. existenci dlužné pohledávky z uložené pokuty, vznik zákonného ručení za uloženou pokutu, jeho rozsah apod. Právě v této fázi může žalobce uplatnit i námítky, které se týkají nepřímého či přímého účinku čl. 14 odst. 4 směrnice ECN+, resp. aplikace § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže (nebo odstavce 5 téhož ustanovení podle pozdějšího znění zákona o ochraně hospodářské soutěže; zde soud na okraj poznamenává, že není účelem tohoto soudního řízení spekulovat, jakého konkrétního ustanovení se má žalobce v této souvislosti dovolávat). Rozhodnutí o odvolání proti ručitelské výzvě je přezkoumatelné soudem (srov. např. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2015, čj. 10 Afs 10/2015-46, č. 3306/2015 Sb. NSS).
38. Žalobce tudíž v důsledku vyloučení účastenství v řízení o protisoutěžním přestupku AJŠ nebyl zkrácen na právu na projednání jeho věci před orgánem veřejné správy ani na právu domáhat se soudní ochrany svých (primárně majetkových) práv. Možnosti jeho obrany se však koncentrují až ve fázi vymáhání uložené pokuty, a není tedy třeba konstruovat jeho účast v řízení o protisoutěžním přestupku vedeném proti AJŠ mimo výslovný rámec úpravy účastenství podle § 21a zákona o ochraně hospodářské soutěže.
39. Soud proto dospěl k závěru, že žalovaný a jeho předseda postupovali správně, pokud nejednali se žalobcem jako s účastníkem řízení o protisoutěžním přestupku AJŠ podle § 3 zákona o hospodářské soutěži. Žalobce nebyl opomenutým účastníkem, neboť mu ani § 21a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže ani jiné ustanovení zákona nepřiznává účastenství v daném řízení. Rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí byl zamítnut jako nepřipustný v souladu se zákonem. Žaloba proto není důvodná.
40. Problematickou se může jevit pouze skutečnost, že žalovaný v prvostupňovém rozhodnutí rozhodoval též o existenci ručení za zaplacení pokuty. Součástí prvostupňového rozhodnutí byl totiž výrok IV, kterým žalovaný rozhodl tak, že za zaplacení pokuty uložené AJŠ ručí *každý člen této asociace, jehož členství existovalo ke dni 16. 1. 2020, a to do výše 10 % ze svého čistého obratu dosaženého za poslední ukončené účetní období*. A v navazující druhé větě výroku IV uvedl, že dva konkrétní členové AJŠ za úhradu *uložené pokuty neručí*, což odůvodnil odkazem na unijní úpravu obsaženou v čl. 14 odst. 4 směrnice ECN+ (eurokonformní výklad) a skutečností, že se uvedení členové od protisoutěžní praxe distancovali a neuplatňovali ji.
41. Soud musí konstatovat, že stanovisko žalovaného k výkladu účastenství žalobce v řízení o protisoutěžním přestupku je s ohledem na uvedený výrok prvostupňového rozhodnutí do určité míry schizofrenní. Žalovaný na jednu stranu tvrdí, že se v řízení o přestupku nejednalo a nerozhodovalo o právech a povinnostech žalobce za zaplacení uložené pokuty, a že se veškeré námítky ručitelů koncentrují až do fáze inkasního řízení. Na druhou stranu ale sám rozhodl výrokem IV o existenci tohoto zákonného ručení, a dokonce i o tom, že někteří členové mají být z povinnosti ručení vyjmuti.
42. Soud si vysvětluje takto zvolený postup, o jehož správnosti má ovšem pochybnosti, tím, že pokud je mu známo, jde o první obdobný případ posouzení ručení člena sdružení soutěžitelů

podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže, resp. podle čl. 14 odst. 4 směrnice ECN+. Postup žalovaného proto dosud nebyl usměrněn ustálenou správní praxí či judikaturou správních soudů. Svou roli zjevně hraje i skutečnost, že v době vydání prvostupňového rozhodnutí nebyl do českého právního řádu transponovaný čl. 14 odst. 4 směrnice ECN+. Žalovaný se prostřednictvím výroku IV pokusil uvést pomocí eurokonformního výkladu toto ustanovení v život, aby dotčení členové sdružení vyňati z povinnosti ručení nepřišli k újmě. Dle názoru soudu, který je vyjádřen shora, je však podle zákona rozhodování o existenci či neexistenci ručení a jeho rozsahu koncentrováno až do fáze placení uložené pokuty, a proto považuje postup zvolený žalovaným za nesprávný. Výrok IV prvostupňového rozhodnutí má proto soud minimálně za nadbytečný.

43. Podstatné ale je, že ve výsledku nebyl žalobce existencí výroku IV prvostupňového rozhodnutí nikterak dotčen na svých právech a povinnostech. Povinnost ručení mu vznikla *ex lege*, přičemž předmětný výrok IV prvostupňového rozhodnutí byl navíc v okamžiku vydání napadeného rozhodnutí odklizen, neboť rozkladovým rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 10. 11. 2022, č.j. ÚOHS-39658/2022/164, bylo prvostupňové rozhodnutí ve výroku IV zrušeno a věc byla v tomto rozsahu vrácena žalovanému k novému projednání. Předseda žalovaného přitom konstatoval, že *žalovaný o ručení za uloženou pokutu nerozhoduje* (bod 165 rozhodnutí ze dne 10. 11. 2022). V okamžiku, kdy žalovaný zamítl žalobcův rozklad proti prvostupňovému rozhodnutí, což je zároveň okamžik rozhodný pro posouzení důvodnosti žaloby (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), tak již prvostupňové rozhodnutí neobsahovalo výrok o vzniku zákonného ručení. V navazujícím rozhodnutí již žalovaný o vzniku žalobcova ručitélského závazku nerozhodoval (srov. rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2023, č.j. ÚOHS-22803/2023/853, potvrzené rozhodnutím předsedy žalovaného ze 6. 11. 2023, č.j. ÚOHS-43029/2023/164). Byť tedy původní výrok IV mohl teoreticky zasáhnout do právní sféry žalobce, v důsledku jeho odklizení bezpochyby nastal takový stav, že se prvostupňové rozhodnutí práv a povinností žalobce nikterak nedotýkalo a rozklad podaný žalobcem byl nepřípustný. Znovu lze zopakovat, že ochrany svých práv se žalobce může domáhat v inkasním řízení, a to primárně odvoláním proti ručitélské výzvě, a při následném soudním přezkumu.
44. Pokud jde o část (druhá věta) výroku IV prvostupňového rozhodnutí, kterým došlo k vynětí dvou členů AJŠ z povinnosti ručení, musí soud konstatovat, že v době vydání napadeného rozhodnutí již byl i tento výrok odklizen a pravomocně zrušen rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 10. 11. 2022, č.j. ÚOHS-39658/2022/164. Nešlo tedy o konečné rozhodnutí ve věci samé, resp. ve věci vynětí dvou členů AJŠ z povinnosti ručení. Za těchto okolností tedy nemůže soud v tomto rozsahu postup žalovaného v řízení o této otázce a konečné rozhodnutí o ní meritorně přezkoumat. Touto otázkou se však bude zabývat v řízení sp. zn. 30 Af 2/2024 o žalobě podané AJŠ proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 6. 11. 2023, č.j. ÚOHS 43029/2023/164, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 6. 2023 č.j. ÚOHS-22803/2023/853. Žalobce sám proti tomuto rozhodnutí žalobu nepodal.

Závěr a náklady řízení

45. Soud shledal žalobu nedůvodnou, a proto ji zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.). Vady napadeného rozhodnutí, k nimž by musel přihlídnout i bez námítky, soud neshledal.
46. Soud neprovedl dokazování žalobcem označenými listinami pro nadbytečnost. Jde především o listiny, které tvoří součást předloženého správního spisu, jehož obsahem se

v řízení před správním soudy dokazování neprovádí. Žalobce během ústního jednání navrhl provedení dokazování dohodou o uhrazení části pokuta uzavřenou mezi žalobcem a AJŠ a související fakturou. Skutečnosti vyplývající z těchto listin, tedy způsob jakým došlo k úhradě pokuty uložené AJČ, nejsou pro posouzení věci relevantní. Navíc jde o skutečnosti, které nastaly až po vydání napadeného rozhodnutí a nelze k nim tedy při jeho přezkumu přihlídnout. Soud tedy dokazování těmito listinami neprovedl.

47. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci samé neměl úspěch. Žalovaný byl ve věci plně úspěšný, avšak nad rámec jeho běžné úřední činnosti mu žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly. Soud proto náhradu nákladů řízení nepřiznal žádnému z účastníků.

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 8. září 2025

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu