



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žaloce: **Asociace jazykových škol, z. s.**, IČO 04072600
sídlem Thámova 681/32, Praha 8
zastoupena advokátkou Mgr. Bc. Pavlínou Robotkovou
sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2

žalovaný: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno

za účasti: **Lingua Centrum, s.r.o.**
sídlem U stadionu 1205/10, Nová Ulice, Olomouc

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 6. 11. 2023, č. j. ÚOHS-43029/2023/164

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků ani osoba zúčastněná na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalovaný vydal dne 6. 6. 2022 rozhodnutí č. j. ÚOHS-18622/2022/853 (dále jen „první prvostupňové rozhodnutí“). *Výrokem I.* prvního prvostupňového rozhodnutí žalovaný shledal, že se žalobce dopustil přestupku podle § 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 jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), spočívajícího v porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže tím, že žalobce 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. *Výrokem II.* prvního prvostupňového rozhodnutí žalovaný zakázal žalobci, aby své zakázané a neplatné rozhodnutí plnil. *Výrokem III.* prvního prvostupňového rozhodnutí uložil žalovaný žalobci dle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže pokutu ve výši 9 120 000 Kč. *Výrokem IV.* prvního prvostupňového rozhodnutí žalovaný dle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže stanovil, že členové sdružení ručí za uhrazení této pokuty do 10 % ze svého čistého obratu za poslední ukončené účetní období. Současně žalovaný vyjmul dva subjekty (Lingua Centrum, s.r.o. a PRESTO - PŘEKLADATELSKÉ CENTRUM, s. r. o.) z povinnosti ručení za uloženou pokutu. *Výrokem V.* prvního prvostupňového rozhodnutí žalovaný uložil žalobci opatření k nápravě, tj. ve stanovené lhůtě prokazatelně informovat své členy o prvním prvostupňovém rozhodnutí a informovat o splnění tohoto opatření žalovaného. *Výrokem VI.* prvního prvostupňového rozhodnutí žalovaný uložil žalobci uhradit náklady správního řízení paušální částkou 3 500 Kč.
2. Žalobce podal proti prvnímu prvostupňovému rozhodnutí rozklad, o kterém předseda žalovaného rozhodl rozhodnutím ze dne 10. 11. 2022, č. j. ÚOHS-39658/2022/164 (dále jen „první rozhodnutí o rozkladu“) tak, že zrušil výrok III. prvního prvostupňového rozhodnutí (uložení pokuty) a výrok IV. prvního prvostupňového rozhodnutí (o ručení za uloženou pokutu) a dále změnil výrok I prvního prvostupňového rozhodnutí. Touto změnou předseda žalovaného upravil délku trvání vytýkaného jednání žalobce od 13. 10. 2017 do 16. 1. 2020. Zbývající výroky předseda žalovaného potvrdil.
3. Žalovaný následně vydal v pořadí druhé rozhodnutí ze dne 16. 6. 2023, č. j. ÚOHS-22803/2023/853 (dále jen „druhé prvostupňové rozhodnutí“). *Výrokem I.* druhého prvostupňového rozhodnutí žalovaný dle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže uložil žalobci pokutu ve výši 5 200 000 Kč. *Výrokem II.* druhého prvostupňového rozhodnutí žalovaný s odkazem na čl. 14 odst. 4 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 o zajištění řádného fungování vnitřního trhu (dále jen „Směrnice ECN+“) rozhodl, že obchodní společnosti Lingua Centrum, s.r.o. a PRESTO - PŘEKLADATELSKÉ CENTRUM, s. r. o. splnily podmínky pro vyjmutí z ručení za úhradu uložené pokuty. Uvedené společnosti doložily, že zakázané a neplatné jednání žalobce neprovedly a před zahájením správního řízení se od něj aktivně distancovaly.
4. Žalobce podal proti druhému prvostupňovému rozhodnutí rozklad, o kterém předseda žalovaného rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím tak, že oba výroky druhého prvostupňového rozhodnutí potvrdil a rozklad zamítnul.

5. Pro úplnost krajský soud dodává, že proti prvnímu rozhodnutí o rozkladu brojil žalobce žalobou. Krajský soud rozsudkem ze dne 18. 12. 2024, č. j. 30 Af 2/2023-128, žalobu zamítl. Krajský soud konstatoval splnění všech definičních znaků zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů podle § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Krajský soud v podrobnostech odkazuje na odůvodnění zmíněného rozsudku č. j. 30 Af 2/2023-128, který je žalobci a žalovanému znám (uvedený rozsudek i všechna zde zmiňovaná rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz). O kasační stížnosti žalobce proti rozsudku zdejšího soudu č. j. 30 Af 2/2023-128 dosud probíhá u Nejvyššího správního soudu řízení vedené pod sp. zn. 8 As 32/2025.
6. Soud již na tomto místě uvádí, že s ohledem na výše uvedené je pro posouzení dané věci relevantní ta část žalobní argumentace, která se týká v pořadí druhého prvostupňového rozhodnutí, resp. uložení pokuty a vyjmutí výše zmíněných obchodních společností z ručení za její úhradu.

II. Obsah žaloby

7. Žalobce nesouhlasí s uloženou pokutou. Podle žalobce se žalovaný ve způsobu určení pokuty i v její konečné výši výrazně odchýlil od své praxe a legitimního očekávání žalobce. Žalobce namítá porušení § 2 odst. 4 správního řádu.
8. Namítá, že žalovaný při výpočtu výše pokuty vycházel z celkového čistého obratu všech členů sdružení žalobce, přestože měl zohlednit pouze čistý obrat členů (soutěžitelů) dosažený na relevantním trhu poskytování služeb jazykového vzdělávání na území České republiky.
9. Žalobce namítá, že žalovaný aplikoval neexistující právní normu, když z ručení za uhrazení pokuty vyjmul některé členy sdružení, a to na základě směrnice Evropské unie, která nebyla do českého právního řádu včas a řádně transponována, a v rozporu s podmínkami přímého účinku směrnice.
10. Namítá také nesoulad mezi závěry žalovaného v Protokolu o ústním jednání ze dne 11. 2. 2021, č. j. ÚOHS-05318/2021/853/NLe, který žalovaný vyhotovil v rámci procedury narovnání, a závěry ve Sdělení výhrad, v prvním prvostupňovém rozhodnutí a ve druhém prvostupňovém rozhodnutí. Žalobce namítá, že namísto dodržování základních zásad správního řízení a postupu správních orgánů žalovaný při stanovení pokuty postupoval zcela libovolně a hledal a nedůvodně měnil důvody pro uložení nepřiměřeně vysoké pokuty.
11. Žalobce namítá odklon od legitimního očekávání. Žalovaný na věc použil vůbec poprvé zcela odlišný způsob stanovení pokuty uložené za protiprávní jednání spočívající ve vyjádření zakázaného a neplatného rozhodnutí sdružení soutěžitelů, jehož výsledkem je několikanásobně vyšší pokuta než pokuty dosud ukládané sdružením soutěžitelů v obdobných případech, které se pohybovaly do 1 mil. Kč. Žalovaný nepostupoval podle pravidel Postupu při stanovení výše pokuty ukládaných za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném od 24. 4. 2018 (dále jen „Metodika 2018“). Důvody pro odklon žalovaného od zavedené správní praxe žalobce označuje za irrelevantní. Požadavek na řádné odůvodnění odklonu od způsobu uložení pokut v obdobných případech vyplývá z prvního rozhodnutí o rozkladu a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 Afs 7/2005-86. Žalobce dále s odkazem na zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu namítá, že se správní orgán může od své správní praxe odchýlit pouze *pro futuro*, a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu týká.

V této souvislosti poukazuje na tři rozhodnutí žalovaného vydaná v roce 2023 ve věcech následujících účastníků: Sanitace nápojových cest, spolek (rozhodnutí ze dne 26. 9. 2023, č. j. ÚOHS-36664/2023/853 – dále jen „rozhodnutí Sanitace nápojových cest“), Komora zubních techniků ČR (rozhodnutí ze dne 26. 6. 2023, č. j. ÚOHS-23890/2023/853 – dále jen „rozhodnutí KZT“) a Asociace velkodistributorů léčiv – AVEL, z.s. (rozhodnutí ze dne 12. 4. 2023, č. j. ÚOHS-13945/2023/851 – dále jen „rozhodnutí AVEL“). V těchto rozhodnutích žalovaný za zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů stanovil účastníkům řízení pokuty v částce do 1 mil. Kč, a to na základě způsobu výpočtu, který odpovídá zavedené praxi žalovaného z předchozích let.

12. Dále žalobce namítá, že žalovaný měl stanovit pokutu z obrátů jeho členů dosažených na relevantním trhu jazykového vzdělávání. Členové žalobce kromě činnosti poskytování služeb jazykového vzdělávání vykonávají rovněž další činnosti, např. překladatelské služby, tlumočnictví, organizování a zprostředkování zahraničních pobytů. V rozsahu těchto dalších služeb není soutěžitel v podstatě členem sdružení žalobce a soutěžitelem na relevantním trhu. Žalovaný nesprávně vypočetl pokutu z celkových čistých obrátů členů žalobce. Tím diskriminoval subjekty, které své různé ekonomické aktivity nerozdělily pod samostatné entity. Členové sdružení by neměli doplácet na to, že některý člen podniká v jiných oblastech, čímž dochází k navýšení obrátu i z „nečlenských aktivit“. Současně je takto zveličována i oblast, kterou žalobce jako sdružení soutěžitelů zaštiťuje a která může být dotčena případným protisoutěžním jednáním sdružení. Dochází k poškození i dalších trhů, na kterých působí členové sdružení, resp. k oslabení těchto členů na dalších trzích, kdy na rozdíl od ostatních subjektů musí zaplatit žalovaným uloženou selektivní daň v podobě pokuty. Tento postup žalovanému vytknul i jeho předseda v prvním rozhodnutí o rozkladu, přičemž uvedl, že je třeba dostatečně odůvodnit a racionálně vyložit, proč žalovaný vychází z čistých obrátů všech členů sdružení, a nikoli (jen) z jejich obrátů na relevantním trhu, který nezákonné jednání zasáhlo. Žalobce namítá, že ve druhém prvostupňovém rozhodnutí, ani v napadeném rozhodnutí není takové odůvodnění. Pokud žalovaný bez racionálního odůvodnění vycházel opět z čistého obrátu všech členů sdružení, porušil § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť se neřídil závazným právním názorem odvolacího správního orgánu. Dále se žalovaný nepokusil zjistit, jakou část z celkového obrátu členů sdružení tvoří obrat dosažený na relevantním trhu. Tím žalovaný nedostal své povinnosti i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.
13. Žalobce namítá, že žalovaný pochybil, když vyjmul z ručení určité členy sdružení. Z ustanovení § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže vyplývá, že ručí každý člen sdružení. Zákon nestanovuje žádnou výjimku ani neposkytuje žalovanému možnost uvážení, zda konkrétního člena z této povinnosti vyjme a za jakých podmínek. Žalovaný při vyjmutí členů sdružení z ručení aplikoval Směrnici ECN+. V napadeném rozhodnutí předseda žalovaného uvedl, že se uplatňuje tzv. nepřímý účinek směrnice. Rovněž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, č. j. 1 Afs 6/2013-184, podle kterého je možné aplikovat ustanovení směrnice přímo za splnění určitých podmínek. Jednou z podmínek je, že přímou aplikací směrnice nedojde k uložení povinnosti jednotlivci. Ke splnění této podmínky podle žalobce nedošlo. Žalovaný vypočetl pokutu i z obrátů dvou členů, které vyňal z ručení. Jednotliví členové sdružení ručí za uhrazení pokuty až do výše 10 % ze svého čistého obrátu dosaženého za poslední ukončené účetní období, a to s výjimkou dvou členů vyňatých z této povinnosti. Pokud by v inkasním řízení správce daně

přistoupil k plnění ručitelské povinnosti, pak (přestože se horní limit ručení stanovený zákonem nemění) budou ručitelé nuceni uhradit vyšší částku pokuty, než jakou by museli uhradit, pokud by žalovaný dva členy z povinnosti ručení nevyjmul. Tím *de facto* žalovaný ukládá povinnost ostatním členům sdružení žalobce a výše zmíněná podmínka pro přímou aplikaci směrnice nemůže být splněna. Žalobce cituje z rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 26. 2. 1986, Marshall v. Southampton, 152/84, ze kterého vyplývá, že směrnice sama o sobě nemůže zakládat jednotlivci povinnosti, a není tudíž možno se jí jako takové vůči němu dovolávat. Žalovaný tím, že vyjmul některé členy z ručení za uloženou pokutu, aplikoval normu, která v českém právu neexistuje a kterou nelze ani z jiných norem českého právního řádu vyvodit. Žalovaný zásadně překročil meze toho, co lze považovat za eurokonformní výklad vnitrostátního práva.

III. Vyjádření žalovaného

14. Předseda žalovaného uvádí, že žalovaný v dané věci uložil pokutu v souladu s § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Při ukládání pokuty zohlednil specifika daného případu (viz body 25 a násl. druhého prvostupňového rozhodnutí). Zohlednil mimo jiné i skutečnost, že pokutovaným subjektem je sdružení soutěžitelů s desítkami členů, které disponuje pouze malým obratem. Jeho členové mají obrat mnohonásobně vyšší, a právě oni mohli profitovat z nezákonného jednání pod záštitou žalobce (viz body 46 a násl. napadeného rozhodnutí). Uložení pokuty podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže je plně v souladu se zamýšleným použitím tohoto ustanovení. K tomu předseda žalovaného cituje z důvodové zprávy k novele zákona o ochraně hospodářské soutěže č. 155/2009 Sb., která vtělila dané ustanovení do zákona o ochraně hospodářské soutěže. Dodává, že pokud by v případě velmi závažného narušení hospodářské soutěže došlo k uložení pokuty jen z nepatrného příjmu sdružení či s ohledem na něj, nemohla by pokuta závažnost nezákonného jednání reagoval a plnit své funkce. Žalovaný rovněž reflektoval na situaci, kdy se namísto úhrady pokuty uložené sdružení mohou jeho členové rozhodnout nechat sdružení vstoupit do likvidace ve snaze vyhnout se placení pokuty, což rovněž postuluje citovaná důvodová zpráva.
15. Předseda žalovaného se vyjadřuje k žalobcem zmíněným rozhodnutím žalovaného z roku 2023. Jednalo se o případy, kdy žalovaný neaplikoval § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Dané případy vykazují relevantní odlišnosti. V případě rozhodnutí ve věci Sanitace nápojových cest ze zjištěných skutečností (z poměru tržní síly daného sdružení k jeho členům) vyplývalo, že základní funkce pokuty bude plnit pokuta uložená podle § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Pro aplikaci § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže tak nebyl důvod. O obdobnou situaci se jednalo i ve věci Komory zubních techniků. V případě rozhodnutí AVEL žalovaný shledal, že pokuta uložená podle § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže bude dostatečná. To předseda žalovaného podrobně rozvedl v bodech 88 a násl. napadeného rozhodnutí. Ve zmíněných věcech, na které odkazoval žalobce, žalovaný hodnotil jako polehčující okolnosti následná jednání zmíněných sdružení (snaha v průběhu správního řízení odstranit škodlivé následky svého jednání, provedená opatření k nápravě, stažení dokumentů obsahujících zakázané jednání). Tato sdružení využila ve správním řízení proceduru narovnání dle § 22b zákona o ochraně hospodářské soutěže, v rámci které jim žalovaný odpovídajícím způsobem snížil uloženou pokutu.

16. K námitce, že žalovaný při výpočtu pokuty namísto čistého obratu na relevantním trhu vycházel z celkového čistého obratu všech členů žalobce, předseda žalovaného odkazuje na body 77 a násl. napadeného rozhodnutí. Předseda žalovaného zde podrobně zdůvodnil, že žalovaný zvolil způsob stanovení výše pokuty, který byl pro žalobce příznivější. Žalovaný původně hodlal vycházet z obrátů na relevantním trhu, ale takto vypočtená pokuta by byla excesivně vysoká, proto žalovaný zvolil alternativní způsob výpočtu. Tento postup je založený na Metodice 2018 a je souladný s předchozí správní praxí žalovaného, který využívá korektiv, aby výsledná výše pokuty nebyla zjevně nepřiměřená. Výsledná výše pokuty je rovněž do značné míry na správním uvážení žalovaného, limitovaného zákonnými mantinely dle zákona o ochraně hospodářské soutěže. K tomu předseda žalovaného cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 11. 2023, č. j. 9 As 96/2021-58.
17. Dále předseda žalovaného uvádí, že na základě Směrnice ECN+ žalovaný nestanovil žalobci ani členům sdružení jakoukoli povinnost. Na základě aplikace Směrnice ECN+ žalovaný vyjmul určité jednotlivce z povinnosti ručení za uloženou pokutu. Povinnost zaplatit pokutu žalovaný stanovil přímo žalobci na základě § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a to za porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Je to žalobce, kdo musí primárně uhradit pokutu. V důsledku aplikace Směrnice ECN+ by mohlo dojít nanejvýš k rozdělení částky, za kterou mohou jednotliví členové sekundárně ručit, mezi méně subjektů. Tvrzení, že vyjmutí dvou členů sdružení z ručení je *de facto* uložením povinnosti ostatním členům žalobce, není pravdivé. Došlo k naplnění podmínek pro přímou aplikaci směrnice.
18. Předseda žalovaného navrhuje zamítnutí podané žaloby.

IV. Ústní jednání

19. Při ústním jednání dne 11. 12. 2025 obě strany setrvaly na své dosavadní argumentaci a procesních stanoviscích a odkázaly na svá písemná podání ve věci.
20. Nad rámec spisového materiálu krajský soud prováděl dokazování rozhodnutími Sanitace nápojových cest, KZT a AVEL a nově žalobcem poukazovaným rozhodnutím žalovaného ze dne 16. 2. 2024, č. j. ÚOHS-07275/2024/853 ve věci účastníka řízení Sdružení pracovníků dezinfekce, dezinfekce, deratizace České republiky, z. s., přestupek dle § 22a odst. 1 písm. b) zákona o ochraně hospodářské soutěže, porušení zákazu stanoveného v § 3 odst. 1 tohoto zákona (dále jen „rozhodnutí SPDDD“). Zjištěné skutečnosti krajský soud uvádí a hodnotí níže.

V. Posouzení věci krajským soudem

21. Žaloba byla podána včas osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou. Při přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
22. Předmětem sporu je zákonnost uložené pokuty dle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže a vyjmutí některých členů žalobce z ručení za zaplacení uložené pokuty.
23. Žalobce poukazuje na nesoulad mezi závěry žalovaného, které žalovaný uvedl v rámci procedury narovnání, ve sdělení výhrad, v prvním prvostupňovém rozhodnutí a ve druhém

prvostupňovém rozhodnutí. Namítá, že žalovaný postupoval při stanovení pokuty libovolně a nedodržoval základní zásady správního řízení.

24. Krajský soud tuto argumentaci neshledal důvodnou.
25. Institut narovnání podle § 22bb zákona o ochraně hospodářské soutěže, je dobrovolný a závisí na úvaze účastníka řízení. Jeho smyslem je nabídka snížení sankce v případě, že vyšetřovaný subjekt uzná, že se přestupku, který je mu kladen za vinu, dopustil a z různých důvodů považuje za vhodnější přiznat se k vytýkanému jednání za cenu nižší sankce, než absolvovat klasické správní řízení (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 6. 2022, č. j. 30 Af 78/2020-57). Narovnání není nástrojem pro fixaci právního hodnocení skutku, ale procesním prostředkem k dosažení efektivity řízení.
26. Ze správního spisu vyplývá, že s ohledem na vyjádření žalobce k protokolu o ústním jednání v rámci procedury narovnání, kde žalobce neakceptoval závěry žalovaného vyplývající z protokolu, žalovaný proceduru narovnání ukončil. V takovém případě je třeba závěry učiněné v rámci narovnání považovat za předběžné a nelze vyloučit jejich změnu v dalším řízení.
27. Sdělení výhrad podle § 7 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže je vyrozuměním, jehož účelem je informovat účastníka o předběžném právním hodnocení a umožnit mu uplatnit právo na obhajobu. Závěry v něm obsažené jsou rovněž předběžné povahy a mohou být v průběhu řízení změněny (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2024, č. j. 31 Af 83/2021-140).
28. Žalovaný doručil žalobci sdělení výhrad, na které žalobce reagoval námitkami. Následně žalovaný v prvním prvostupňovém rozhodnutí uložil žalobci pokutu ve výši předpokládané ve sdělení výhrad. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí rozklad. Krajský soud poznamenává, že tím žalobce přijal možnost případných změn v hodnocení skutkového stavu či odlišného právního posouzení věci v druhostupňovém řízení. Soud připomíná, že takové změny (včetně způsobu stanovení a výše pokuty) by mohly být i v neprospěch žalobce, jelikož v řízení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže se neuplatní zákaz *reformatio in peius* (§ 22b odst. 8 zákona o ochraně hospodářské soutěže ve spojení s § 98 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a § 25a zákona o ochraně hospodářské soutěže ve spojení s § 90 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu).
29. K rozkladu žalobce předseda žalovaného první prvostupňové rozhodnutí v části změnil a v části zrušil (viz výše). Po vrácení věci k novému projednání pokračoval žalovaný ve správním řízení a umožnil žalobci seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Následně žalovaný vydal druhé prvostupňové rozhodnutí. Žalobce proti němu podal rozklad.
30. Žalovaný měl v průběhu správního řízení právo přehodnotit a změnit své skutkové či právní závěry. V takové situaci je podstatné, aby žalobce dostal reálnou možnost se s novými závěry žalovaného seznámit a aby měl přístup k efektivní obraně. Krajský soud ověřil, že žalovaný žalobce řádně seznamoval se svými závěry a žalobce měl možnost se k nim vyjádřit a této možnosti také využil. Argumenty žalovaného tak pro žalobce s ohledem na průběh správního řízení a obsah učiněných úkonů nemohly být překvapivé a nedošlo ke zkrácení jeho procesních práv. Namítané porušení zásady předvídatelnosti nebo zákazu libovůle krajský soud neshledal.

31. Dále žalobce namítal, že žalovaný na věc použil vůbec poprvé zcela odlišný způsob stanovení pokuty uložené za protiprávní jednání spočívající ve vyjádření zakázaného a neplatného rozhodnutí sdružení soutěžitelů, jehož výsledkem je několikanásobně vyšší pokuta než pokuty dosud ukládané sdružením soutěžitelů v obdobných případech, které se pohybovaly do 1 mil. Kč. Podle žalobce žalovaný pro svůj odklon od dosavadní správní praxe neuvedl relevantní důvody.
32. Soud uvádí, že žalovaný měl podle zákona o ochraně hospodářské soutěže možnost uložit pokutu různými způsoby.
33. Podle § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže může žalovaný soutěžitelům uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč nebo do výše 10 % z čistého obrátu dosaženého za poslední ukončené účetní období za uzavření dohody v rozporu s § 3 odst. 1 tohoto zákona.
34. Podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže, je-li pokuta ukládána na základě předchozího odstavce 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.
35. Mezi účastníky řízení není sporné, že žalovaný vůbec poprvé během své správní praxe ukládal pokutu sdružení soutěžitelů podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže a že dosud ukládal pokuty podle § 22a odst. 2 tohoto zákona.
36. Možnost stanovit pokutu sdružení soutěžitelů z obrátu jeho členů podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže žalovanému přitom dával zákon již od roku 2009. Nicméně samotná skutečnost, že žalovaný tuto možnost dříve nevyužíval, podle krajského soudu neznamena, že by tak nemohl učinit ani v budoucnu. Současně nelze vyloučit, že se v budoucnu využití této možnosti rozšíří i v dalších případech, které aplikační praxe přinese. Opačný závěr by vedl k faktickému omezení zákonem stanovených pravomocí žalovaného a k vyprázdnění právní normy, což by bylo v rozporu se zásadou legality.
37. Žalovaný nebyl ani povinen předem deklarovat, kdy zákonnou možnost stanovit pokutu sdružení soutěžitelů z obrátu jeho členů podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže využije. Aplikace zmíněného ustanovení závisí na individuálních okolnostech konkrétního případu, jako je závažnost porušení, rozsah škody nebo dopad na hospodářskou soutěž.
38. Pro posouzení věci je stěžejní, zda žalovaný v tomto konkrétním případě řádně odůvodnil, proč právě u žalobce přistoupil k využití dosud neaplikovaného § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže.
39. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací praxi opakovaně zdůraznil, že změna správní praxe je přípustná, pokud je řádně odůvodněna a vychází z objektivních okolností konkrétního případu.
40. Podle § 2 odst. 4 správního řádu je správní orgán povinen dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Citované ustanovení je třeba vykládat především tak, že pokud v okamžiku rozhodování správního orgánu existují jiná jeho rozhodnutí pojednávající o skutkově týchž či obdobných případech, je nutno chránit víru účastníků, že správní orgán bude také v jejich případě rozhodovat stejným způsobem. Pokud pak správní orgán zamýšlí rozhodnout v obdobném či shodném

případě jiným způsobem, může tak učinit pouze jak stanoví § 2 odst. 4 správního řádu, pokud je to důvodné. Jinými slovy, zásada legitimního očekávání účastníka správního řízení nemá v žádném případě absolutní hodnotu a je např. omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat. Zásada legitimního očekávání je omezena zejm. zásadou legality (§ 2 odst. 1 a 2 správního řádu) či zásadou účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu). Avšak i v případě opodstatněné změny v rozhodovací činnosti správních orgánů je nutno dodržet požadavky kladené na tuto změnu, tj. i zde musí být změna správní praxe řádně odůvodněna. Jedině takový postup totiž odpovídá nárokům transparentní aplikace práva a právní jistoty. Za naplnění určitých podmínek pak může rozhodovací činnost správních orgánů nabývat takových kvalit, že je možno ji již označit za ustálenou správní praxi, která ve vztahu k účastníkům správního řízení vyvolává ještě intenzivnější účinky. S tím souvisí rovněž přísnější nároky kladené na změnu již ustálené správní praxe. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233 a v něm odkazované nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2008, sp. zn. I. ÚS 520/06, č. 18/2008 Sb. ÚS; dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 591/06, či ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07; příp. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS).

41. Žalovaný v druhém prvostupňovém rozhodnutí uvedl, že v případech zakázaných rozhodnutí sdružení soutěžitelů, dobrovolných spolků i zájmových samospráv s povinným členstvím, která se zpravidla týkala doporučení dodržování minimální ceny nebo doporučení jiného soutěžního chování na daném trhu, vycházel ve své praxi z pevně stanovené částky s horní hranicí 10 mil. Kč, kdy se výše uložených pokut pohybovala v řádech stovek tisíc až 1 mil. Kč. V případě žalobce využil možnost uložit pokutu z obratu členů sdružení, a to za účelem zachování všech funkcí ukládané sankce. Žalovaný poukázal na typovou a individuální závažnost postihovaného jednání, charakter a ekonomickou sílu žalobce, jeho právní zakotvení, počet členů, jejich ekonomickou sílu v porovnání s ekonomickou silou žalobce a jejich potenciální prospěch z postihovaného jednání.
42. V druhém prvostupňovém rozhodnutí dospěl žalovaný k následujícím závěrům. Postihované jednání představovalo období uzavření zakázané dohody mezi samotnými členy žalobce - konkurenty působícími na trhu poskytování služeb jazykového vzdělávání, jelikož jeho cílem bylo ovlivnit cenu jako základní parametr soutěže mezi těmito soutěžiteli. Žalobce stanovil minimální cenu za hodinu jazykové výuky pro účely výběrových řízení, tuto cenu v aktualizované výši zveřejňoval na svých internetových stránkách a zajišťoval její dodržování svými členy, vyzýval je k nápravě a upozorňoval na možnost vyloučení na základě porušení vnitřních předpisů asociace. Postihované jednání vykazuje nebezpečnost pro hospodářskou soutěž v míře srovnatelné s klasickými cílovými horizontálními dohodami uzavřenými mezi vzájemnými konkurenty, resp. hardcore kartely.
43. Postihovaného jednání se žalobce dopouštěl nejméně v období od 13. 10. 2017 do 16. 1. 2020.
44. Přestože žalobce minimální cenu hodiny jazykové výuky formálně stanovil pro účely účasti ve výběrových řízeních na tyto služby, informace byla využitelná i při kalkulaci cen jazykové výuky pro jiné zákazníky než veřejné a soukromé zadavatele výuky cizích jazyků a tím tyto ceny mohl minimálně nepřímou ovlivňovat. Žalobce stanovenou minimální cenu aktivně prosazoval i při svých jednáních s veřejnými zadavateli ohledně podmínek zakázek na zajišťování výuky cizích jazyků pro zaměstnance těchto zadavatelů. Protisoutěžní jednání

mělo významný vliv na úroveň a stav hospodářské soutěže na relevantním trhu. Žalobce u svých členů aktivně kontroloval a vynucoval dodržování stanovené minimální ceny. Jednání (resp. zveřejnění minimální ceny) mohlo ovlivnit i cenotvorbu soutěžitelů, kteří nebyli jeho členy, a poskytovali nebo hodlali poskytovat své služby na relevantním trhu. Podíl členské základny žalobce na relevantním trhu (43 členů ke dni zahájení správního řízení) žalovaný odhadl pod 10 %. I přesto měl žalobce velký dosah s ohledem na specifický význam pro poskytování služeb jazykového vzdělávání. Ten je na relevantním trhu ze strany státních institucí a veřejných zadavatelů takto vnímán a respektován. Žalobce aktivně vystupuje vůči odborné i široké veřejnosti, vstupuje do jednání s orgány státní správy či veřejnoprávními institucemi, kdy usiluje o zlepšení kvality jazykových služeb zaváděním či nastavováním kritérií pro jejich poskytování, například při splnění stanovených kritérií pak uděluje svým členům certifikát kvality služeb, a aktivně se takto mediálně prezentuje na vlastních webových stránkách. Ke zvýšení svého postavení a prestiže v oblasti jazykové výuky a vzdělávání se žalobce snažil využít také spolupráce s Ministerstvem pro místní rozvoj a dosáhnout autorizace Metodických pokynů ze strany tohoto státního orgánu a tím také mimo jiné institucionalizovat stanovenou minimální cenu. Uvedené skutečnosti podle žalovaného zvyšují závažnost postihovaného jednání.

45. Na relevantním trhu poskytování služeb jazykového vzdělávání existuje značná konkurence v důsledku absence výraznějších vstupních bariér na tento trh. Uvedená skutečnost závažnost posuzovaného jednání snižuje.
46. V průběhu správního řízení, žalobce předal žalovanému namísto platné oficiální verze zápisu z jednání členské schůze konané ve dnech 11. a 12. 10. 2019, která byla rozeslána členům žalobce, neschválenou verzi tohoto zápisu s odlišným textem. Oficiální verze přitom nepřímě svědčila o závaznosti pravidla o minimální ceně pro členy asociace a o nepravdivosti tvrzení žalobce, že stanovení minimální ceny mělo pouze doporučující charakter. Toto jednání žalovaný považoval za přitěžující okolnost.
47. Změnu (zkrácení) doby trvání protisoutěžního jednání rozhodnutím o rozkladu žalovaný zohlednil a konstatoval, že závažnost byla v tomto ohledu částečně snížena ve srovnání s hodnocením závažnosti daného jednání v prvostupňovém rozhodnutí 2022. Trvání protisoutěžního jednání však činilo více než 2 a čtvrt roku a bylo tak dostatečně dlouhé na to, aby vedlo k reálným negativním efektům na hospodářskou soutěž na dotčeném relevantním trhu (narušení hospodářské soutěže, zhoršení podmínek pro zákazníky, snížení spotřebitelského blahobytu).
48. Žalobce je nezávislým a dobrovolným profesním spolkem právnických a fyzických osob, nemá status profesní komory a členství v ní není povinné pro provádění činností v oblasti jazykového vzdělávání. Založení, jakož i zrušení takového sdružení není pro jeho členy tedy právně, finančně ani časově náročné. Činnost žalobce má velký profesní dopad a vliv na hospodářskou soutěž na vymezeném relevantním trhu, ač se jí samotný žalobce jakožto poskytovatel služeb jazykového vzdělávání neúčastní. Zajišťuje pro své členy jediný způsob certifikace kvality jazykového vzdělávání v ČR, vydává kvalitativní a etické standardy a metodické pokyny, které byly veřejně dostupné na webových stránkách žalobce.
49. Žalovaný poukázal na výrazný rozdíl mezi příjmy žalobce a obraty dosahovanými některými členy tohoto sdružení, kteří disponují tomu odpovídající ekonomickou silou.

Přitom potenciální profit takovýchto členů z narušení hospodářské soutěže způsobeného v důsledku posuzovaného jednání mohl být značný.

50. Žalobce hospodařil v roce 2020 s příjmy ve výši 426 000 Kč a s výdaji ve výši 724 000 Kč, tedy vykázal ztrátu ve výši 298 000 Kč. V roce 2021 hospodařil s příjmy 842 000 Kč a výdaji ve výši 643 957 Kč, tedy vykázal zisk ve výši 198 043 Kč. V roce 2022 odhadoval své příjmy na 935 000 Kč a výdaje ve výši 1 068 000 Kč, tedy předpokládal ztrátu ve výši 133 000 Kč. Stav peněžních prostředků žalobce (na bankovních účtech a v pokladně) k poslednímu dni ukončeného účetního období kalendářního roku 2022 činil 391 853 Kč.
51. Členskou základnu žalobce tvoří desítky členů (ke dni zahájení správního řízení 43 členů), převážně jazykových škol, s rozdílnou velikostí a ekonomickou silou. Úhrnné příjmy všech členů žalobce dosahovaly v roce 2020 přibližně 912 mil. Kč, v roce 2021 přibližně 921 mil. Kč a v roce 2022 přibližně 1 040 mil. Kč. Někteří členové žalobce v posledních letech dosahovali opakovaně celkového obrátu v řádech desítek mil. Kč, někteří i v řádu stovek mil. Kč. Součet obrátů dosažených největšími členy za poslední tři roky tvoří okolo 60 % z obrátu celé členské základny žalobce dosaženého v těchto účetních obdobích.
52. Postup uložení pokuty podle § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže do výše až 10 mil. Kč pouze z majetku žalobce, který dosahuje v porovnání s jeho členy zanedbatelného celkového ročního obrátu a nemusí disponovat nebo dodatečně získat finanční prostředky pro úhradu pokuty, není v tomto případě vhodný s ohledem na závažnost postihovaného jednání, a především charakter a ekonomickou sílu žalobce. Členové si rovněž mohou znovu a relativně snadno založit srovnatelnou profesní asociaci co do její povahy, tak do předmětu její činnosti, která bude v daném protisoutěžním jednání nadále pokračovat. Pokuta uložená podle § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže by neplnila svoji preventivní a represivní funkci.
53. Naopak členové žalobce či alespoň někteří z nich dosahovali významných obrátů. Zástupci některých členů působili také ve funkcích statutárních zástupců žalobce a podíleli se tak na formulaci, přijetí a prosazování zakázaného rozhodnutí. Prospěch z postihovaného jednání měli především členové žalobce. Pokuta vypočtená z obrátu všech členů na rozdíl od výpočtu pokuty vycházející z pevné částky s přihlédnutím k majetku asociace lépe reflektuje hodnotu potenciálního prospěchu.
54. Hospodářský vliv závisí na ekonomické síle jeho členů, respektive jejich celkových obrazech, které jsou ve svém souhrnu dostatečně vysoké, aby zajistily případný výkon tohoto rozhodnutí. Ručení členů za úhradu pokuty stanovené žalobci umožní uložení pokuty v odpovídající výši. Žalovaný uvedl, že má povědomí o tom, že žalobce po svých členech vyžadoval přijetí závazku spočívajícího v úhradě určitého podílu na pokutě.
55. Výše uvedené skutečnosti ve svém souhrnu vedly žalovaného k tomu, že přikročil k uložení pokuty dle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže stanovené na základně úhrnu čistých obrátů dosažených členy za poslední ukončené účetní období. Takto stanovená pokuta je schopna reflektovat závažnost protisoutěžního jednání. Zároveň díky tomuto postupu je s úhradou pokuty spojena ručitelská povinnost členů žalobce, což významně posiluje případnou možnost výkonu rozhodnutí a umožňuje zachovat preventivní a represivní funkce ukládané sankce, které by byly ohroženy v případě stanovení peněžité sankce jen z nepatrného příjmu žalobce či s ohledem na něj.

56. Krajský soud vyhodnotil, že žalovaný přdestřel dostatečné právní a ekonomické argumenty, proč v daném případě neuložil pokutu podle dosud využívaného § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže a logicky a srozumitelně uvedl, proč danou možnost uložení pokuty podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže použil a proč je to přiměřené. Odchýlení se od dosavadní rozhodovací praxe žalovaný transparentně odůvodnil a opřel o akceptovatelné racionální důvody. Tímto způsobem naplnil požadavky judikatury na odklon od dosavadní správní praxe, a jeho rozhodnutí je v souladu s principy právní jistoty, předvídatelnosti a zákazu libovůle. Postup žalovaného je také legitimní z hlediska ochrany veřejného zájmu. Zákonodárce možnost stanovit pokutu podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže do právního řádu zařadil právě proto, aby byla dostupná pro případy, které to vyžadují. Takovým případem byla i projednávaná věc. Nad rámec nutného odůvodnění soud poukazuje i na skutečnost, že aplikace odst. 3 citovaného zákona odpovídá eurokomformnímu výkladu vyplývajícímu z článku 15 odst. 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1 ze dne 11. 12. 2018 (ECN+).
57. Žalobce namítal, že žalovaný postavil odklon od zavedené praxe na irelevantních důvodech. Podle žalobce se jeho případ v ničem neodlišuje od případů, ve kterých žalovaný ukládal pokutu podle § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Všechna jednání soutěžitelů žalovaný hodnotil jako typově nejzávažnější a stavěl je naroveň s horizontální cenovou dohodou, většina sdružení neměla status profesní komory s povinným členstvím, sdružení nevykonávala podnikatelskou činnost a většinu jejich příjmů tvořily členské příspěvky, součet celkových obrátů členů sdružení bude vždy více či méně převyšovat obrát samotného sdružení a z nezákonného jednání sdružení vždy profitují jeho členové, nikoli sdružení samotné.
58. K tomu krajský soud uvádí, že žalobce argumentuje pouze v obecné rovině, aniž by uvedl konkrétní případ, který by byl skutečně srovnatelný s jeho situací. Pomíjí tak, že každé správní řízení je nutné posuzovat individuálně, s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti, intenzitu protiprávního jednání, jeho dopady a chování účastníka řízení. V dané věci žalovaný řádně identifikoval specifické prvky případu žalobce – výrazný nepoměr mezi obrátem sdružení a jeho jednotlivými členy, dále pak poukázal na aktivní kontrolu a vynucování dodržování stanovené ceny, zveřejnění cenového ujednání, dosah žalobce na relevantním trhu, délku trvání protiprávního jednání a nežádoucí přístup žalobce v rámci správního řízení (viz výše). Tyto okolnosti (zejména pak zjištěný výrazný nepoměr mezi obrátem sdružení a jeho jednotlivými členy, resp. zásadní nepoměr v jejich tržní síle) odůvodňují odlišný přístup žalovaného a nelze je bagatelizovat poukazem na obecné znaky sdružení. Argumentace žalobce je zjednodušující a nevystihuje podstatu věci. Krajský soud tak argumentaci žalobce neshledal důvodnou.
59. Dále žalobce namítal, že se správní orgán může od zavedené správní praxe odchýlit pouze *pro futuro* z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se zavedený postup správního orgánu týká. V roce 2023 vydal žalovaný tři rozhodnutí týkající se zakázaného a neplatného rozhodnutí sdružení soutěžitelů a ve všech případech stanovil pokuty do 1 mil. Kč na základě výpočtu, který odpovídá zavedené praxi žalovaného z předchozích let.
60. Krajský soud ve shodě s předsedou žalovaného uvádí, že rozhodnutí AVEL, na které žalobce odkazuje, nelze považovat za přílehlavé pro posouzení nyní projednávané věci. Jak předseda žalovaného uvedl v bodech 88 a násl. napadeného rozhodnutí, zásadním rozdílem mezi oběma případy je skutečnost, že postihované jednání AVEL se netýkalo hlavní podnikatelské

činnosti jeho členů – šlo o doprovodnou službu (stahování léčivých přípravků), která tvořila marginální část jejich obratu. Předseda žalovaného uvedl, že naproti tomu v nyní projednávané věci obraty členů žalobce na relevantním trhu tvoří až 50 % z jejich celkových čistých obrátů.

61. Žalobce namítá, že postihované jednání se v jeho případě týkalo stanovení ceny za jednu hodinu výuky cizích jazyků určenou pro výběrová řízení, přičemž tato výuka také netvoří tzv. core business členů žalobce. Soud uvádí, že postihované jednání žalobce nelze relativizovat poukazem na formální účel cenového doporučení. Ačkoli žalobce formálně stanovil minimální cenu jazykové výuky pro účely účasti ve výběrových řízeních na tyto služby, mělo postihované jednání širší dopad na tržní chování jeho členů, neboť tato informace byla využitelná i při kalkulaci cen pro jiné zákazníky. Navíc, pokud obraty členů na relevantním trhu poskytování jazykového vzdělávání tvoří až 50 % z jejich celkových čistých obrátů, což žalobce nezpochybňuje, nelze s úspěchem namítat, že by se postihované jednání týkalo pouze okrajových či doprovodných služeb a představovalo marginální část jejich obratu.
62. Z rozhodnutí AVEL dále vyplývá, že se jednalo o jednorázový přestupek bez prokázaného skutečného dopadu na hospodářskou soutěž. Rovněž tyto důvody podporují závěr, že případ AVEL nelze považovat za zcela srovnatelný s věcí žalobce.
63. Dále žalobce v řízení před soudem poukazoval na rozhodnutí Sanitace nápojových cest a rozhodnutí KZT.
64. K tomu soud uvádí, že žalovaný jak u žalobce, tak ve věcech Sanitace nápojových cest a KZT zohlednil nejen okolnosti skutkové, ale i ekonomické, a právě ty považoval za stěžejní při rozhodování ohledně způsobu ukládané sankce.
65. V bodě 67 rozhodnutí Sanitace nápojových cest žalovaný uvedl: *„Úřad hodnotil jak povahu, tak také závažnost posuzovaného jednání, přičemž zohlednil zejména, že nedošlo ke skutečnému narušení hospodářské soutěže. Dále přiblížil k významnosti zasaženého trhu a velikosti členů PS Sanitace (viz výše). Pokud jde o charakter PS Sanitace jakožto sdružení soutěžitelů, je zjevné, že tržní síla a velikost jednotlivých členů tohoto sdružení není vůči němu v zásadním nepoměru. Členství v PS Sanitace je dobrovolné a PS Sanitace sdružuje více než 400 členů. PS Sanitace rovněž není sdružením s omezeným počtem soutěžitelů, které nemá žádné příjmy, kterými by nemohlo případně uloženou pokutu uhradit. Úřad tak, přestože se typově jedná o velmi závažnou praktiku týkající se určení cen, v daném případě hodlá PS Sanitace uložit pokutu dle § 22a odst. 2 ZOHS 262 v rozmezí do 10 000 000 Kč a nevycházet z celkového obratu jejich členů, resp. ukládat pokutu dle § 22a odst. 3.“*
66. V bodě 66 rozhodnutí KZT žalovaný uvedl: *„Úřad hodnotil jak povahu, tak také závažnost posuzovaného jednání, přičemž zohlednil zejména skutečnost, že jednotliví členové sdružení disponují pouze velmi omezenými možnostmi ke zvýšení cen stomatologických výrobků, což výrazně snižuje míru dopadu na trh (podrobněji viz níže). Pokud jde o charakter KZT jakožto sdružení soutěžitelů, je zjevné, že tržní síla a velikost jednotlivých členů tohoto sdružení není vůči němu v zásadním nepoměru. Členství v KZT je dobrovolné a KZT sdružuje více než 570 členů. KZT rovněž není sdružením s omezeným počtem soutěžitelů, které nemá žádné příjmy, kterými by nemohlo případně uloženou pokutu uhradit. Úřad tak, přestože se typově jedná o velmi závažnou praktiku týkající se určení cen, v daném případě hodlá KZT uložit pokutu dle § 22a*

odst. 2 zákona v rozmezí do 10 000 000 Kč a nevycházej z celkového obratu jejich členů, resp. ukládat pokutu dle § 22a odst. 3.“

67. Z citovaných rozhodnutí vyplývá, že ve věcech Sanitace nápojových cest a KZT při rozhodování o způsobu uložení pokuty podle § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže hrálo klíčovou roli zjištění žalovaného, že tržní síla a velikost jednotlivých členů sdružení nejsou vůči těmto sdružením v zásadním nepoměru.
68. Ve věci žalobce žalovaný naopak zjistil, že tržní síla a velikost jednotlivých členů jsou vůči žalobci v zásadním nepoměru. Především na základě této skutečnosti žalovaný přistoupil ke stanovení pokuty podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže.
69. Žalovaný tak při volbě způsobu stanovení pokuty neposuzoval pouze typovou a individuální závažnost postihovaného jednání a prostý součet obrátů členů sdružení a to, zda převyšuje obrát samotného sdružení (jak zdůrazňuje žalobce), ale hodnotil zejména poměr ekonomické síly sdružení v porovnání s jeho členy.
70. Zohlednění ekonomické reality je tak, jak to učinil žalovaný, opodstatněným kritériem pro volbu různého způsobu stanovení pokuty ve věci žalobce a ve věcech Sanitace nápojových cest a KZT, a to s ohledem na zachování funkce ukládané pouty, proporcionalitu a výslednou spravedlnost pokuty. Nelze tedy dovozovat, že by žalovaný postupoval v rozporu se zásadou rovného zacházení nebo předvídatelnosti rozhodování.
71. Pokud má sdružení zanedbatelný obrát, zatímco jeho členové jsou významní hráči na trhu, vzniká zásadní nepoměr. V takovém případě by pokuta stanovená pouze podle obratu sdružení (§ 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže) neodpovídala závažnosti protiprávního jednání, protože by nereflektovala skutečný ekonomický význam zapojených subjektů; neplnila by preventivní funkci, neboť by nebyla dostatečně odrazující pro členy sdružení, kteří mají reálnou tržní sílu; neodstranila by výhodu získanou porušením zákona, protože by nepostihla subjekty, které z koordinovaného jednání mohly mít prospěch. Naopak výpočet pokuty s přihlédnutím k obratu členů sdružení (§ 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže) umožňuje lépe zachytit potenciální prospěch z postihovaného jednání, zajistit efektivní a přiměřenou sankci, která odpovídá skutečné ekonomické síle zapojených subjektů, a naplnit účel správního trestání, tedy ochranu hospodářské soutěže prostřednictvím účinné a odrazující sankce. Pokud jde o u jednání před soudem nově žalobcem poukazované rozhodnutí SPDDD, jedná se stejně jako v případě rozhodnutí AVEL, Sanitace nápojových cest a KZT o prvostupňové rozhodnutí vydané v rámci procedury narovnání a i ve věci SPDDD bylo zjištěno a zohledněno při úvaze o stanovení horní hranice pokuty, že tržní síla a velikost jednotlivých členů sdružení nejsou vůči němu v zásadním nepoměru. Ve věci SPDDD nebylo zjištěno kontrolování a vymáhání cílové dohody.
72. S ohledem na výše uvedené krajský soud nepřisvědčil žalobní námitce, že žalovaný nepostupoval konzistentně a že odklon od uložení pokuty podle § 22a odst. 2 zákona o ochraně hospodářské soutěže nebyl dostatečně odůvodněn vzhledem k jiným, údajně obdobným případům.
73. Dále žalobce namítal, že žalovaný nesprávně vychází při výpočtu pokuty z čistého celkového obratu všech jeho členů a nikoli pouze z obrátů dosažených na relevantním trhu. Tuto námitku opakovaně vznášel již ve správním řízení. Žalovaný nezdůvodnil, proč setrval na stanovení pokuty z čistého obratu všech jeho členů, ačkoli jeho členové vykonávají i jiné

činnosti mimo relevantní trh a postihované jednání se k těmto činnostem nevztahuje. To způsobuje podle žalobce i nepřezkoumatelnost rozhodnutí.

74. Soud uvádí, že z druhého prvostupňového rozhodnutí vyplývá, že žalovaný aplikoval jím v praxi využívaný alternativní způsob vyměření pokuty, kdy stanovoval za uzavření horizontálních zakázaných dohod pokutu nejméně ve výši 0,5 % z celkového čistého obratu soutěžitele dosaženého za poslední ukončené účetní období, tj. z bezprostředně předcházejícího ukončeného účetního období ke dni vydání rozhodnutí. Žalovaný v návaznosti na první rozhodnutí o rozkladu a závazný právní názor předsedy žalovaného zdůvodnil stanovení pokuty z celkového čistého obratu členů žalobce a stručně uvedl, že ve prospěch žalobce nepoužil přístup pro výpočet pokuty dle Metodiky 2018 pokut analogický jejímu stanovování za uzavírání kartelových dohod, neboť by takový postup vedl k několikanásobně vyšší pokutě. Podrobné důvody, proč došlo ke stanovení pokuty z celkového čistého obratu, a ne z tržeb dosažených ze služeb dotčených protisoutěžním jednáním, uvedl až předseda žalovaného v bodech 77 a násl. napadeného rozhodnutí. Tato skutečnost však nezpůsobuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2018, č. j. 1 As 165/2018 – 40, rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek; proto může odvolací či rozkladový orgán nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškolbrtnutí“ podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje.
75. Předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí vysvětlil, že zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů o přímém nebo nepřímém určení cen vykazuje nebezpečnost pro hospodářskou soutěž v míře srovnatelné s klasickými cílovými horizontálními dohodami uzavřenými mezi vzájemnými konkurenty, a proto je třeba při výpočtu uložené pokuty postupovat obdobným způsobem jako při výpočtu pokuty za zakázané horizontální dohody, tj. v intencích Metodiky 2018. Pokud by žalovaný postupoval striktně podle Metodiky 2018, vycházel by z obratu členů dosaženého z poskytování služeb jazykového vzdělávání za rok 2020. Z údajů vyžádaných od členů žalobce v průběhu správního řízení vyplývá, že součet jejich celkových čistých obrátů dosažených na trhu poskytování služeb jazykového vzdělávání (dle Metodiky 2018 se jedná o hodnotu tržeb) by představoval přibližně 455 mil. Kč. Při hypotetickém ilustrativním výpočtu podle Metodiky 2018 činila pokuta minimálně 5 % z uvedené částky, tj. 22 750 000 Kč (bez zohlednění trvání vytýkaného jednání, polehčujících a přitěžujících okolností). Takový postup by mohl být označen za excesivní, a proto žalovaný ve prospěch žalobce aplikoval jím v praxi využívaný alternativní způsob vyměření pokuty, kdy za uzavírání zakázaných horizontálních dohod, pokud nebylo možné či vhodné užít běžný výpočet, v minulosti ukládal pokuty ve výši 0,5 % z celkového čistého obratu soutěžitele dosaženého za poslední ukončené účetní období, tj. bezprostředně předcházejícího ukončeného účetního období ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Tento postup (tedy zvolení výpočtu pokuty dle obrátového kritéria) Metodika 2018 předvídá a akceptuje i judikatura.
76. Žalobce sice argumentuje, že žalovaný měl při stanovení pokuty podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže vycházet pouze z obratu dosaženého na relevantním trhu, tedy na trhu, kterého se postihované jednání týkalo, nicméně proti výše uvedeným závěrům předsedy žalovaného se v podané žalobě konkrétně nevymezuje.

77. Soud uvádí, že argumentace žalobce ohledně stanovení pokuty pouze z obratu dosaženého na relevantním trhu není podpořena zákonnou dikcí. Zákon výslovně hovoří o čistém obratu jako celku, nikoli o jeho části vztahující se pouze k určitému trhu. Bylo na zákonodárci, aby v případě potřeby omezil rozsah obratu, ze kterého se pokuta podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže vypočítává – například pouze na obrat dosažený na relevantním trhu. Takové omezení však zákonodárce nezakotvil. Zákonná konstrukce ručení členů sdružení navíc potvrzuje, že zákonodárce počítá s tím, že ekonomická síla jednotlivých členů má být zohledněna v plném rozsahu, nikoli jen ve vztahu k části jejich podnikání. Nelze přisvědčit námitce, že by žalovaný měl při stanovení pokuty podle § 22a odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže zohlednit obraty členů sdružení dosažené pouze na relevantním trhu.
78. Žalobní námitka, že se žalovaný nepokusil zjistit, jakou část obratu tvoří obrat dosažený na relevantním trhu, je s ohledem na výše uvedené rovněž nedůvodná.
79. Žalobce dále vznesl námitky proti vyjmutí určitých členů z ručení za stanovenou pokutu.
80. Soud zdůrazňuje, že správní soudnictví není nástrojem pro obecný přezkum zákonnosti správních aktů, nýbrž slouží k ochraně subjektivních práv účastníků řízení.
81. Podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního (s. ř. s.) je aktivně legitimován ten, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím zkrácen na svých právech.
82. Část rozhodnutí o vyjmutí některých členů z ručení se týká výhradně těchto členů, nikoli žalobce samotného. Žalobce není aktivně legitimován k napadení této části rozhodnutí, neboť se daná část nedotýká jeho vlastních práv nebo povinností. Krajskému soudu proto nepřísluší vyslovovat se k její zákonnosti.
83. Ačkoli žalobce argumentuje údajným porušením práv svých členů, není oprávněn hájit jejich individuální práva v tomto řízení, neboť zákon mu takové oprávnění výslovně nesvěřuje. Zákon o ochraně hospodářské soutěže ani jiný právní předpis nepřiznává sdružení soutěžitelů postavení veřejného obhájce práv svých členů v přezkoumávaném správním řízení.

VI. Závěr a náklady řízení

84. Soud na základě výše uvedených skutečností a úvah neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
85. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ust. § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.
86. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost, v souvislosti s níž by jí náklady vznikly (§ 60 odst. 5 s. ř. s. *a contrario*).

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 11. 12. 2025

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu