



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Lenky Bursíkové (soudkyně zpravodajka) a Pavla Molka v právní věci žalobce: **Asociace jazykových škol, z. s.**, se sídlem Tháмова 681/32, Praha 8, zast. Mgr. Bc. Pavlínou Robotkovou, advokátkou se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 10. 11. 2022, č. j. ÚOHS-39568/2022/164, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 12. 2024, č. j. 30 Af 2/2023-128,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Posuzovaná věc se týká přestupku v oblasti ochrany hospodářské soutěže (vydání zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů, kterým žalobce stanovil a vůči svým členům uplatňoval minimální cenu za poskytované služby). NSS se ale s ohledem na to, jak byly formulovány kasační námitky, zabýval zejména přezkoumatelností rozsudku krajského soudu, nikoli věcným posouzením základu sporu.

[2] Žalobce je spolek, který sdružuje poskytovatele služeb jazykového vzdělávání, převážně jazykové školy. V roce 2017 vypracoval „*Metodické pokyny pro zadávání veřejných zakázek v oblasti jazykového vzdělávání*“ (dále jen „metodický pokyn“), které zaslal v lednu 2018 Ministerstvu pro místní rozvoj. Metodický pokyn obsahoval mimo jiné vzorec pro

výpočet minimální ceny potřebné na pokrytí přiměřené struktury nákladů za jednu vyučovací hodinu kurzu cizích jazyků pro zaměstnance zadavatele na jejich pracovišti (334 Kč). Uváděl také, že nižší cenu než takto stanovenou může zadavatel odůvodněně považovat za mimořádně nízkou nabídkovou cenu. Metodický pokyn obsahoval také strukturu nákladů, které minimální cena pokrývá. Žalobce takto stanovenou cenu sérií komplexních aktivit určil a prezentoval ve vztahu ke svým členům jako minimální cenu za jednu hodinu výuky cizích jazyků. Zejména kontroloval a vyhodnocoval, jaké ceny jeho členové nabízejí ve výběrových řízeních, a současně se snažil o jejich korekci v případech, kdy byla nabízena nižší než aktuálně stanovená minimální cena, a to s cílem zajistit její dodržování.

[3] Na základě dotazu a podnětu členů spolku provedl žalovaný šetření jeho aktivit a rozhodnutím ze dne 6. 6. 2022 uznal žalobce vinným ze spáchání 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), 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 (výrok I). Současně zakázal žalobci do budoucna plnit popsání zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů (výrok II). Za uvedený přestupek uložil žalobci pokutu ve výši 9 120 000 Kč (výrok III), povinnost ručení za zaplacenou pokutu žalobcovým členům (výrok IV), opatření k nápravě (výrok V) a povinnost uhradit náklady správního řízení (výrok VI).

[4] Rozklad žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí byl úspěšný pouze částečně. Předseda žalovaného zrušil rozhodnutím označeným v záhlaví jednak výrok o pokutě kvůli nepřezkoumatelnosti úvah správního orgánu prvního stupně a související výrok o ručení za zaplacení uložené pokuty (výroky III a IV prvostupňového rozhodnutí), a v tomto rozsahu věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Současně předseda žalovaného upravil výrok I. z hlediska doby trvání přestupku, kterou zkrátil (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.

[5] Proti rozhodnutí předsedy žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Brně, který žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem.

[6] Krajský soud úvodem vyjádřil pochopení pro některé ze žalobcových argumentů. Pokud někteří žalobcové 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. Ani legitimní cíl neospravedlňuje použití prostředků, které soutěžní právo zakazuje.

[7] Podle krajského soudu byly naplněny všechny definiční znaky zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Mezi typické příklady takovýchto zakázaných rozhodnutí patří kalkulační vzorce pro stanovení minimálních cen zboží.

pokračování

[8] Žalovaný podle krajského soudu nevytrhával jednotlivé důkazy z kontextu, ale hodnotil je ve vzájemných souvislostech. 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.

[9] Krajský soud uvedl, že není podstatné řešit, kdo přesně inicioval vypracování metodického pokynu pro zadávání veřejných zakázek v oblasti jazykového vzdělávání. Podle žalovaného by samotné vypracování metodického pokynu pro ministerstvo přestupkem nebylo. Důležitý je celkový kontext. Aniž by žalobce měl od ministerstva zprávu, jak s návrhem metodického pokynu (který mu žalobce zaslal v lednu 2018) naložilo, působil na zadavatele veřejných zakázek, aby jej respektovali. Žalobce pak metodický pokyn nepodloženě prezentoval jako metodiku ministerstva (v rámci předběžných tržních konzultací s Českým rozhlasem a na svých webových stránkách). Podstatné také je, že žalobce ve svém jednání kladl důraz především na tu část metodického pokynu, která obsahovala konkrétní částku označenou jako mimořádně nízká nabídková cena za jednu hodinu jazykové výuky.

[10] Kalkulační vzorec pro výpočet této částky podle krajského soudu ve skutečnosti neobsahuje žádnou skutečnou proměnnou hodnotu, která by se do něj dosazovala na základě individuálních vlastností veřejné zakázky či požadavků jejího zadavatele. Krajský soud souhlasil se žalovaným, že diskuse v rámci žalobcovy členské schůze ve dnech 13.-14. 10. 2017, při níž byla uvedena konkrétní částka, která by měla představovat podle návrhu předsednictva mimořádně nízkou nabídkovou cenu (334 Kč), mohla mít významný vliv na cenovou politiku žalobcových členů. V letech 2018 a 2019 následovala 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 Agentura 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 měly by respektovat stejné principy i u soukromých zakázek. 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.

[11] 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 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.

[12] Podle krajského soudu žalovaný správně vztáhl spáchaný přestupek na celý trh poskytování služeb jazykového vzdělávání. Vůli působit na cenotvorbu svých členů nikoli jen ve vztahu k účasti ve veřejných zakázkách, ale i při nabízení jazykového vzdělávání v soukromém sektoru vyjádřil žalobce dostatečně jasně hlasováním na členské schůzi konané 11.-12. 10. 2019. 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 spíše k ilustraci toho, že jeho jednání bylo dlouhodobé, vedené jednotným cílem, ovlivňovalo chování i dalších subjektů kromě žalobcových členů a že prokazatelně vedlo k narušení hospodářské soutěže.

[13] K námitce, podle které bylo žalobcovo jednání legitimní snahou zabránit nekalé soutěži a zajistit vysokou úroveň kvality jazykového vzdělávání poskytovaného jeho členy, krajský soud uvedl, že 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. I kdyby 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 mu to ani nepřisluší. Bylo by to úkolem soudu v občanském soudním řízení.

[14] NSS na tomto místě pro úplnost doplňuje, že žalovaný znovu rozhodl o výši pokuty a související otázce ručení členů stěžovatelky za zaplacení pokuty rozhodnutím ze dne 16. 6. 2023. I proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který předseda žalovaného zamítl rozhodnutím ze dne 6. 11. 2023. Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 11. 12. 2025, č. j. 30 Af 2/2024-227. Kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku je u NSS vedena pod sp. zn. 5 As 13/2026.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[15] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalobce (stěžovatel) kasační stížností.

[16] Podle stěžovatele je zásadní, že metodický pokyn byl vypracován na základě podnětu ministerstva, adresován zadavatelům veřejných zakázek a jeho obsah odpovídal požadavkům, které stěžovateli sdělili pracovníci ministerstva. Metodický pokyn nebyl vypracován s úmyslem unifikovat chování stěžovatelových členů, ale se snahou poskytnout zadavatelům veřejných zakázek průvodce při jejich zadávání a hodnocení za účelem efektivního vynakládání veřejných prostředků a zajištění poskytování kvalitních služeb v oblasti jazykového vzdělávání. Takto stěžovatel metodický pokyn prezentoval uvnitř i navenek. Proto nepovažuje za své pochybení, že metodický pokyn prezentoval jako „vypracovaný ve spolupráci s ministerstvem“, jak mu dává k tíži krajský soud.

[17] Závěr, který krajský soud dovodil ze vzorce pro výpočet mimořádně nízké nabídkové ceny, která je podnákladová, pouze potvrzuje skutečnost, že vzorec vede k výpočtu mimořádně nízké nabídkové ceny, která by měla být každému zadavateli více než podezřelá. Základ celého případu se odvíjí od legálního institutu mimořádně nízké nabídkové ceny, k jehož identifikaci, stanovení a diskuzi o něm dává mandát zákon č.

pokračování

134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Stěžovatelovo jednání nemůže být hodnoceno jako porušení jiného zákona, tj. zákona o ochraně hospodářské soutěže. Žádná stěžovatelova členská schůze neschválila doporučenou minimální cenu za služby údajně uvedenou v metodickém pokynu. Na schůzi dne 11. 10. 2019 proběhla rozsáhlá diskuze na téma kvality poskytování služeb v oblasti jazykového vzdělávání, tristního ohodnocení lektorů a praxe dumpingových cen při výběrových řízeních. Protože kvalitativní principy byly zformulovány v metodickém pokynu, uzavřela se diskuse hlasováním o dodržování těchto principů. Krajský soud z provedených důkazů vyvodil nesprávný skutkový závěr, že stěžovatel metodickým pokynem určil doporučenou minimální cenu za jednu hodinu výuky cizích jazyků pro výběrová řízení, kterou schválila stěžovatelova členská schůze a kterou stěžovatel dále používal v úmyslu narušit hospodářskou soutěž.

[18] Nabízení zboží a služeb za ceny, které jsou nižší, než jsou náklady na jejich poskytnutí, naplňuje znaky generální skutkové podstaty nekalé soutěže. Obranu soutěžitelů formou výzvy k upuštění od takového jednání nelze zaměňovat s vynucováním minimálních cen u členů sdružení soutěžitelů. Účelem kartelových dohod je narušení hospodářské soutěže, zatímco účelem obrany proti nekalé soutěži je narovnání jejích podmínek. Pokud se stěžovatel domníval, že někteří jeho členové porušují základní principy sdružení, jehož jsou dobrovolnými členy, je prvním krokem zahájení diskuze, nikoli podání žaloby, jak navrhuje krajský soud. Pohledem napadeného rozsudku by žádné sdružení soutěžitelů prakticky nemělo právo upozorňovat na nekalosoutěžní praktiky svých členů, diskutovat o nich, bránit se proti nim a zabezpečovat kvalitu služeb poskytovaných svými členy.

[19] Podle stěžovatele se krajský soud nedostatečně vypořádal se žalobní námitkou nezákonného rozšíření předmětu správního řízení ze stanovení doporučené minimální ceny v oblasti výběrových řízení na celý trh poskytování služeb jazykového vzdělávání.

[20] V napadeném rozsudku se podle stěžovatele objevuje chyba v psaní, která může způsobovat jeho nepřezkoumatelnost. Krajský soud v úvodu definuje prvostupňové rozhodnutí jako „rozhodnutí o přestupku“. Následně však používá spojení „rozhodnutí o pokutě“. Rozhodnutí o pokutě však stěžovatel u krajského soudu napadl jinou žalobou, o které dosud nebylo rozhodnuto (*v době rozhodování NSS o této kasační již o žalobě rozhodnuto bylo, viz bod [14], pozn. NSS*). Nemusí být tedy jisté, z jakého rozhodnutí žalovaného krajský soud při svých úvahách vycházel.

[21] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel převážně opakuje námitky, které uplatnil již v žalobě. Žalovaný nesouhlasí s argumenty, podle kterých byla metodika zpracována na základě podnětu ministerstva, a tím pádem měla být adresována zadavatelům veřejných zakázek a obsahovat požadavky ministerstva, a jejím účelem nebylo sjednotit jednání členů stěžovatele. Krajský soud správně vyšel ze zjištění, že na členské schůzi stěžovatele konané ve dnech 13.-14. 10. 2017 byl představen návrh metodiky, který byl prezentován přítomným členům a v němž již byla stanovena konkrétní částka mimořádně nízké nabídkové ceny, která byla uplatňována i v nabídkách členů stěžovatele v rámci veřejných zakázek. Ze zápisu z této schůze plyne stanovení konkrétní minimální ceny podávané do výběrových řízení členy stěžovatele, ačkoli je tato částka označena jako mimořádně nízká nabídková cena.

[22] Krajský soud podle žalovaného správně vyhodnotil, že prezentování konkrétní částky minimální očekávané ceny profesnímu sdružení sdružujícím konkurenty na daném relevantním trhu naplňuje skutkovou podstatu § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatel ceny jednotlivých členů sledoval a vyvozoval z nich porušení minimální ceny stanovené metodickým pokynem, o čemž svědčí dokument ze dne 16. 3. 2020 obsahující přehled cen nabídek jednotlivých členů stěžovatele do výběrových řízení na zajištění služeb výuky cizích jazyků. V něm stěžovatel zvýraznil nabídkové ceny, které se pohybovaly pod minimální cenou stanovenou metodikou, či e-mail místopředsedy stěžovatele adresovaný řediteli PRESTO – PŘEKLADATELSKÉ CENTRUM (dále jen „Presto“) ze dne 15. 5. 2018, v němž místopředseda konstatuje, že pouze ve dvou z pěti případů cena nabízená společností Presto přesáhla „hranici dohodnuté mimořádně nízké nabídkové ceny“. Mimořádně nízká nabídková cena stanovená v metodice vypracované a schválené stěžovatelem tedy sloužila jako minimální cena, za kterou mohou jeho členové nabízet své služby. Porušování této hranice mohlo být i důvodem pro vyloučení daného člena. Už jen prezentování této částky členům stěžovatele (tedy vzájemným konkurentům) představuje pro ostatní určité doporučení, jakou minimální cenu budou v rámci veřejných zakázek nabízet. Stanovení jakékoli ceny dává členům tohoto profesního sdružení, kteří jsou v pozici faktických konkurentů, jasnou představu o cenové politice ostatních členů. Má proto zásadní vliv na jejich cenotvorbu, a tím i na možné narušení hospodářské soutěže na daném relevantním trhu. K potenciálnímu narušení hospodářské soutěže postačí pouhé doporučení minimální ceny.

[23] Z jednání stěžovatele je zřejmé, že jeho cílem bylo omezit cenovou soutěž svých členů tak, aby žádný z nich nenabízel své služby pod minimální cenou stanovenou v metodice. Podle žalovaného se tak jedná o protisoutěžní cenovou dohodu o určení minimální ceny, u níž stěžovatel rovněž vynucoval její dodržování. Jde o speciální typ cenové dohody, tzv. *hard-core* dohodu, která je vždy považována za zakázanou, neboť má ze své podstaty negativní dopad na hospodářskou soutěž na relevantním trhu.

III. Posouzení kasační stížnosti

III.a) Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný

[24] NSS se nejprve zabýval námitkou, podle které je napadený rozsudek stižen chybou v psaní, která způsobuje jeho nepřezkoumatelnost. Podle stěžovatele není zřejmé, zda krajský soud v odůvodnění nezaměnil prvostupňové rozhodnutí vydané v nynější věci a druhé prvostupňové rozhodnutí, které žalovaný vydal poté, co předseda žalovaného zrušil výroky III. a IV. prvního prvostupňového rozhodnutí, a které se týkalo jen uložené pokuty. To stěžovatel dovozuje ze skutečnosti, že krajský soud v bodu 1 napadeného rozsudku zavedl pro prvostupňové rozhodnutí zkratku „rozhodnutí o přestupku“, na několika místech odůvodnění však použil spojení „rozhodnutí o pokutě“.

[25] NSS konstatuje, že z odůvodnění napadeného rozsudku bez jakýchkoli pochybností plyne, která rozhodnutí krajský soud přezkoumal, a že se vůbec nezabýval rozhodnutím žalovaného, kterým bylo opětovně rozhodnuto o pokutě a související otázce ručení. To plyne z odůvodnění napadeného rozsudku jako celku a výslovně též z bodu 31, ve kterém krajský soud konstatoval, že otázku případných přitěžujících okolností, příp. okolností zvyšujících závažnost přestupku „prozatím nehodnotil, neboť se nezabýval výší pokuty“.

pokračování

To, že krajský soud v bodech 19, 22 a 25 rozsudku použil spojení „rozhodnutí o pokutě“ (a nikoli spojení „rozhodnutí o přestupku“, které si zavedl jako zkratku pro prvostupňové rozhodnutí v bodu 1 napadeného rozsudku), na uvedeném nic nemění.

[26] Je nutno zdůraznit, že krajský soud v těchto bodech „rozhodnutí o pokutě“ vždy spojil s odkazem na jeho konkrétní body. Tyto odkazy pak plně korespondují s obsahem prvostupňového rozhodnutí, které bylo vydáno v nynější věci (odkazované pasáže odpovídají věcně tomu, na které závěry žalovaného krajský soud odkazoval), nikoli s obsahem druhého (pozdějšího) prvostupňového rozhodnutí. Tak v bodě 19 odkázal krajský soud na body 30-61, 68-74 a 150-153, které skutečně obsahují jednak hodnocení všech provedených důkazů a úvahy žalovaného o tom, že stěžovatel vytrhává některé pasáže z e-mailové komunikace a snaží se jim dát jiný význam, v bodě 22 na bod 45, týkající se vyloučení Parole pro porušování Etického kodexu a Kodexu kvality, a v bodě 25 pak na bod 47, ve kterém prvostupňové rozhodnutí rozebírá e-mail ze dne 24. 4. 2018, v němž je uvedeno, že jazyková škola Edua již zanechala „dumpingu“ i na základě stěžovatelovy snahy.

[27] Byť tedy krajský soud v těchto třech bodech použil spojení „rozhodnutí o pokutě“, ve spojení s odkazy na příslušné body je jednoznačné, že pracoval s příslušnými pasážemi prvostupňového rozhodnutí, které je předmětem řízení v nynější věci. Nelze tedy tvrdit, že by krajský soud obě prvostupňová rozhodnutí zaměňoval nebo odkazoval na pasáže jiného rozhodnutí, které by pro posouzení věci nebyly relevantní. NSS pak doplňuje, že kromě stěžovatelem zmíněných čtyř výskytů spojení „rozhodnutí o pokutě“ krajský soud v ostatních částech odůvodnění důsledně používal spojení „rozhodnutí o přestupku“ zavedené v bodu 1 napadeného rozsudku (bod 18, třikrát v bodu 20, bod 21, čtyřikrát v bodu 25 a bod 31). NSS proto uzavírá, že použití pojmu „rozhodnutí o pokutě“ nemá žádný vliv na srozumitelnost a přezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[28] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nevypořádal námitku, podle které žalovaný nezákonně rozšířil předmět správního řízení. Krajský soud se podle stěžovatele nezabýval tím, zda byly naplněny podmínky pro změnu předmětu řízení.

[29] NSS konstatuje, že krajský soud se danou námitkou zabýval v bodu 27 napadeného rozsudku (ve spojení s předcházejícím odůvodněním). V něm uvedl, že působení stěžovatele na jeho členy v tom směru, aby dodržovali jím stanovenou minimální cenu, se dělo prakticky výhradně ve vztahu k účasti ve veřejných zakázkách. To je podle krajského soudu dobře vysvětlitelné tím, že pouze tyto nabízené ceny lze zpětně zjistit z veřejně dostupných zdrojů, takže stěžovatel mohl tuto oblast snáze kontrolovat. Vůli působit na cenotvorbu svých členů i při nabízení jazykového vzdělávání v soukromém sektoru však vyjádřil stěžovatel dostatečně jasně hlasováním na členské schůzi konané 11.-12. 10. 2019. Žalovaný tudíž zcela správně vztáhl spáchaný přestupek na celý trh poskytování služeb jazykového vzdělávání. Stěžovatel 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 stěžovatel ovlivňoval zadavatele veřejných zakázek. Důkazy, že tak činil, sloužily podle krajského soudu spíše k ilustraci toho, že jeho jednání bylo dlouhodobé, vedené jednotným cílem, ovlivňovalo chování i dalších subjektů kromě stěžovatelových členů a že k narušení hospodářské soutěže prokazatelně vedlo.

[30] Krajský soud tedy vysvětlil, proč podle jeho názoru žalovaný správně ve výroku prvostupňového rozhodnutí vymezil jako relevantní trh celý trh poskytování služeb jazykového vzdělávání, čímž implicitně odpověděl i na námitku související s vymezením předmětu řízení ve výroku prvostupňového rozhodnutí. Krajský soud sice při vypořádání této námítky uplatněné v bodu 3.1. žaloby výslovně nehovořil o „rozšíření předmětu řízení“. Nelze však odhlížet od toho, jak byla daná námitka formulována a co bylo její podstatou. Stěžovatel v ní totiž namítal, že veškeré provedené důkazy se týkaly pouze výběrových řízení, a neodůvodňovaly proto obecný závěr, že se stěžovatelovo jednání dotýkalo celého trhu poskytování služeb jazykového vzdělávání. Shora citované vypořádání provedené krajským soudem tak plně reaguje na podstatu dané žalobní námítky (krajský soud přezkoumatelně vysvětlil, proč z provedených důkazů vyplynulo působení stěžovatele na jeho členy nejen v oblasti veřejných zakázek, ale i při nabízení služeb na „volném trhu“).

[31] NSS pak není zřejmé, v jakém aspektu mělo podle stěžovatele dojít k rozšíření předmětu řízení v prvostupňovém rozhodnutí oproti oznámení o zahájení řízení.

[32] V oznámení o zahájení řízení žalovaný uvedl, že z moci úřední zahajuje řízení pro možné porušení § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, které spatřuje „*v rozhodnutí sdružení soutěžitelů AJŠ spočívajícím ve stanovení, uveřejňování a uplatňování doporučené minimální ceny za jednu hodinu výuky cizích jazyků určené pro výběrová řízení na poskytování služeb jazykového vzdělávání. Cílem nebo výsledkem tohoto jednání může být narušení hospodářské soutěže v oblasti poskytování služeb jazykového vzdělávání.*“ (důraz přidán)

[33] Ve výroku prvostupňového rozhodnutí pak žalovaný uvedl, že stěžovatel porušil zákaz stanovený v § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, a dopustil se tak přestupku podle § 22a odst. 1 písm. b) téhož zákona tím, že „*stanovil minimální cenu za jednu hodinu výuky cizích jazyků určenou pro výběrová řízení na poskytování služeb jazykového vzdělávání, tuto cenu uveřejňoval a uplatňoval vůči svým členům, vydal zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů s cílem narušit hospodářskou soutěž v oblasti poskytování služeb jazykového vzdělávání.*“ (důraz přidán)

[34] Z porovnání obou citovaných formulací plyne, že jsou prakticky shodné a že již v oznámení o zahájení řízení žalovaný uvedl, že cílem (výsledkem) stěžovatelova jednání mohlo být narušení hospodářské soutěže v oblasti poskytování služeb jazykového vzdělávání (bez specifikace pouze na oblast výběrových řízení). Z tohoto pohledu tak k žádnému rozšíření předmětu řízení nedošlo. Navíc je třeba podotknout, že pojem „výběrová řízení“ není spojen s veřejnými zakázkami, s nimiž se pojí pojem „zadávací řízení“ (viz § 2 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Pojem výběrová řízení tak může zahrnovat jakékoliv procesy výběru poskytovatelů služeb.

[35] NSS pak nad rámec nutného doplňuje, že stěžovatel se o tom, jak žalovaný po provedeném dokazování vymezil skutek (ovlivňování cen na celém trhu poskytování služeb jazykového vzdělávání) dozvěděl již z prvostupňového rozhodnutí. V rozkladu proti takovému vymezení vůbec nebrojil a následně v žalobě ani kasační stížnosti neuváděl, zda a případně jak by se ho tento (tvrzený) posun ve vymezení skutku oproti oznámení o zahájení řízení dotkl v jeho právech (např. tím, že by mu bylo znemožněno vyjádřit se ke skutečnostem relevantním z hlediska skutku vymezeného ve výroku prvostupňového rozhodnutí či uplatňovat jeho další procesní práva). Již z tohoto důvodu tak nebylo možno

pokračování

uzavřít, že by případný posun ve vymezení předmětu řízení (ke kterému však vůbec nedošlo, jak NSS vysvětlil shora) měl vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

III.b) Zbývající kasační námitky nemíří proti odůvodnění napadeného rozsudku

[36] NSS před věcným vypořádáním kasačních námitek týkajících se jádra sporu připomíná, že kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Kasačnímu soudu nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí (rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2020, č. j. 7 Afs 251/2020-29). NSS je povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Z tohoto hlediska kasační námitky, které v podstatě jen opakuji žalobní tvrzení a alespoň v minimální míře nereagují na argumentaci krajského soudu, nepředstavují důvody podle § 103 s. ř. s., a jsou proto nepřipustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. [shodně usnesení ÚS z 22. 11. 2022, sp. zn. II. ÚS 1852/22, a nález ÚS ze 14. 5. 2024, sp. zn. IV. ÚS 623/23 (ve znění opravného usnesení z 19. 6. 2024), bod 17]. Stejně tak jsou podle posledně citovaného ustanovení nepřipustné námitky, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl.

[37] NSS konstatuje, že kasační stížnost je na mnoha místech téměř doslovným přepisem žaloby. Stěžovatel své dříve uplatněné námitky upravil v zásadě tak, že „žalovaného“ nahradil „krajským soudem“, aniž by však opětovně shodně uplatněnými námitkami reagoval na vypořádání žalobních námitek provedené krajským soudem.

[38] Stěžovatel nejprve zevrubně opakuje genezi vzniku metodického pokynu s důrazem na spolupráci s ministerstvem, resp. na skutečnost, že metodika byla vypracována na základě jeho podnětu. Stěžovatel nepovažuje za pochybení, že metodiku prezentoval jako vypracovanou ve spolupráci s ministerstvem, „jak mu klade k tíži krajský soud“.

[39] K tomu NSS uvádí, že krajský soud okolnosti vzniku metodiky a její případné prezentování jako vypracované ve spolupráci s ministerstvem nepovažoval za podstatné, resp. nikoli za stěžejní pro posouzení stěžovatelovy přestupkové odpovědnosti. Krajský soud v bodu 20 a násl. rozsudku uvedl, že „nemá smysl řešit, kdo přesně inicioval vypracování metodického pokynu“, ale že důležitý je celkový kontext (zejména to, že stěžovatel působil na zadavatele veřejných zakázek, aby metodický pokyn respektovali, bez reakce od ministerstva se zaštiťoval jeho autoritou, kladl důraz na část metodického pokynu obsahující částku označenou jako mimořádně nízká nabídková cena, a následně tuto částku používal k omezení konkurence mezi svými členy). Opakuje-li nyní stěžovatel skutkové okolnosti související se vznikem a způsobem prezentace a používání metodického pokynu, pomíjí zcela závěry krajského soudu, které NSS nemůže pro nedostatek jakékoli relevantní argumentace přezkoumat.

[40] Shodný závěr platí i pro tvrzení, podle kterého je mimořádně nízká nabídková cena uvedená v metodickém pokynu cenou podnákladovou. Toto tvrzení krajský soud odmítl v bodu 29 napadeného rozsudku. S poukazem na závěry, které předestřel již žalovaný (viz zejména body 139 až 141 rozhodnutí o rozkladu) konstatoval, že 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. Námitkami souvisejícími s kalkulačním vzorcem (v žalobě uplatněny pod body 32 až 34, které jsou doslovně přepsány v bodech 21 až 23 kasační stížnosti) se krajský soud zabýval v bodech 21 a 22 napadeného rozsudku. Ani proti závěrům zde uvedeným však stěžovatel nevznáší žádnou věcnou polemiku.

[41] Krajský soud nezpochybnil ani skutečnosti, které stěžovatel zdůrazňuje dále, tedy že metodika byla původně vytvořena mimo jiné za účelem stanovení modelového výpočtu mimořádně nízké nabídkové ceny, ani že mimořádně nízká nabídková cena je legálním institutem vyplývajícím ze zákona o zadávání veřejných zakázek. Krajský soud výslovně uvedl, že problematické není samotné stanovení mimořádně nízké nabídkové ceny, ale další postupy stěžovatele jak s metodikou a v ní stanovenou cenou nakládal, resp. jak ji komunikoval a působil s ní na své členy.

[42] Správní orgány ani krajský soud pak nespárovaly naplnění skutkové podstaty daného přestupku v tom, že stěžovatel do kalkulačního vzorce dosadil „veřejně známou hodnotu“, tedy hodnotu měsíčního platu učitele veřejného školství v 11. platové třídě a 1. platovém stupni, jak namítá stěžovatel v bodu 22 kasační stížnosti. Toto tvrzení se tedy zcela míjí s odůvodněním napadeného rozsudku i rozhodnutí správních orgánů. Jednou z okolností, ze které dovodily závěr, že vzorec výpočtu uvedený v metodice prakticky stanovuje minimální nabídkovou cenu, však bylo právě to, že tento vzorec neobsahuje reálně vůbec žádnou proměnnou, ale vede k jednoznačně určené částce, kterou stěžovatel každoročně aktualizoval souběžně s tím, jak se měnila hodnota měsíčního platu učitelů veřejného školství.

[43] Pokud pak stěžovatel část 2.2. kasační stížnosti uzavírá tvrzením, že krajský soud z provedených důkazů vyvodil nesprávný skutkový závěr, že stěžovatel metodickým pokynem určil minimální cenu za jednu hodinu výuky cizích jazyků, jedná se o zcela obecnou námitku, která nijak nereaguje na hodnocení skutkového stavu, které krajský soud provedl v napadeném rozsudku (zejména body 22 až 26). Úkolem NSS není znovu a originárně přezkoumávat správnost a dostatečnost zjištěného skutkového stavu, přehodnocovat všechny provedené důkazy a závěry správních orgánů či krajského soudu, které z nich dovodily, ale na základě řádně uplatněných kasačních námitek v míře obecnosti, v jaké byly uplatněny, posoudit zákonnost napadeného rozsudku. Ani v této části však kasační stížnost neobsahuje žádná tvrzení, která by bylo možno podřadit pod některý z důvodů podle § 103 odst. 1 s. ř. s.

[44] Část 2.3 kasační stížnosti je pak doslovným přepisem bodů 40, 41, 42 a 47 žaloby. Ty se týkaly otázek nekalosoutěžního jednání (resp. obrany stěžovatele, podle které jednal s cílem bránit nekalosoutěžním praktikám), ke kterým se krajský soud v napadeném rozsudku také vyjádřil (zejména body 28 až 30 rozsudku). Ani v tomto případě stěžovatel proti závěrům krajského soudu nevznáší žádné konkrétní skutkové ani právní námitky. Uvádí-li stěžovatel obecně, že zahájení diskuse na téma porušování základních principů profesního sdružení by mělo mít přednost před podáním žaloby (stěžovatel má zřejmě na mysli civilní žalobu na ochranu proti nekalosoutěžnímu jednání) a že pohledem napadeného rozsudku by žádné sdružení soutěžitelů nemělo žádné právo upozorňovat, diskutovat a bránit se proti nekalým soutěžním praktikám svých členů, pomíjí opět odůvodnění napadeného rozsudku. V něm krajský soud v žádném případě nevyloučil, že je stěžovatel

pokračování

oprávněn činit kroky k zabránění nekalosoutěžnímu jednání a k zajištění vysoké úrovně kvality jazykového vzdělání. Zdůraznil však, že ani legitimní cíl neospravedlňuje použití prostředků, které soutěžní právo zakazuje. Zakázaná dohoda či rozhodnutí sdružení soutěžitelů nejsou legitimním prostředkem boje proti nekalé soutěži. Posoudit, zda k nekalosoutěžnímu jednání došlo, by pak případně bylo úkolem civilních soudů. Krajský soud stěžovateli také přdestřel, jakými (legálními) nástroji se mohl snažit dosáhnout požadovaných cílů (např. vytvářet a schvalovat určité standardy, zavést proces certifikace nebo podobného způsobu osvědčení kvality svých členů, propagovat výsledky tohoto procesu mezi potenciálními zákazníky, kontrolovat kvalitu výuky, ať již otevřeně, nebo prostřednictvím nastrčených agentů, a zjištěné nedostatky pranýřovat jak uvnitř sdružení, tak i vně apod.). Krajský soud tedy netvrdil, že jedinou cestou, jak řešit problémy identifikované stěžovatelem, je podání žaloby, či že by nebylo možné na dané problémy upozorňovat, diskutovat je a bránit se jim. Uzavřel však, že zakázané rozhodnutí o minimální ceně za poskytované služby není zákonem připuštěným způsobem, jak problému čelit. Obecným zopakováním žalobních námitek tak ani zde stěžovatel dostatečně nereaguje na vypořádání provedené krajským soudem.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[46] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v kasačním řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nevznikly, proto mu NSS jejich náhradu nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 25. března 2026

Petr Mikeš
předseda senátu