



UOHSX003HW1T

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-S67/04-12252/2011/850

V Brně dne: 30. 9. 2011

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve správním řízení sp. zn. S67/04 zahájeném dne 2. 4. 2004 z vlastního podnětu podle § 18 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 21 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve věci možného porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), jehož účastníky řízení jsou:

- **Wüstenrot – stavební spořitelna a.s.**, se sídlem Praha 4, Na Hřebenech II 1718/8, IČ 47115289, ve správním řízení zastoupena JUDr. Martinem Nedelkou, Ph.D., advokátem na základě plné moci ze dne 4. 8. 2004,
- **Modrá pyramida stavební spořitelna, a.s.** (dříve „Všeobecná stavební spořitelna Komerční banky, a.s.“), se sídlem Praha 2, Bělehradská 128, č.p. 222, IČ 60192852, ve správním řízení zastoupena prof. JUDr. Janem Křížem, CSc., advokátem na základě plné moci ze dne 1. 9. 2004,
- **Stavební spořitelna České spořitelny, a.s.**, se sídlem Praha 3, Vinohradská 180/1632, IČ 60197609, ve správním řízení zastoupena JUDr. Hanou Heroldovou, advokátkou na základě plné moci ze dne 3. 5. 2004,
- **Raiffeisen stavební spořitelna a.s.**, se sídlem Praha 3, Koněvova 2747/99, IČ 49241257, ve správním řízení zastoupena JUDr. Petrem Wünschem, advokátem na základě plné moci ze dne 29. 4. 2004, a
- **Českomoravská stavební spořitelna, a.s.**, se sídlem Praha 10, Vinohradská 3218/169, IČ 49241397, ve správním řízení zastoupena Mgr. Danielem Čekalem, advokátem na základě plné moci ze dne 31. 5. 2007,

v souladu s § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, vydává toto

r o z h o d n u t í:

Ve správním řízení sp. zn. S67/04 nebylo prokázáno porušení § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v posledním znění, v období od 18. 12. 1997 do 30. 6. 2001, ani porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění platném do 1. 6. 2004, v období od 1. 7. 2001 do 30. 4. 2004, uzavřením a plněním dohody o výměně informací o stovebním spoření účastníky správního řízení.

ODŮVODNĚNÍ

I. Použitá právní úprava

1. Správní řízení sp. zn. S67/04 bylo zahájeno dne 2. 4. 2004 z vlastního podnětu podle § 18 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 21 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Dne 1. 1. 2006 nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**správní řád**“). V § 179 odst. 2 správního řádu je upravena jeho působnost tak, že bylo-li řízení pravomocně skončeno před účinností správního řádu, postupuje se při přezkumném řízení, obnově řízení nebo vydání nového rozhodnutí podle tohoto zákona, včetně lhůt, v nichž lze takové řízení zahájit. Vzhledem ke shora uvedenému je správní řízení sp. zn. S67/04 po vydání rozsudku Krajského soudu v Brně č.j. 62 Ca 15/2007-519 ze dne 8. 1. 2008, kterým bylo rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j. R 161/2006/01,003,004,008,009,010/2007/01-07777/2007/310 ze dne 18. 4. 2007 zrušeno, vedeno podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
2. Ochrana hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb na území České republiky byla v době od 1. 3. 1991 zajištěna zákonem č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále též „**zákon č. 63/1991 Sb.**“); s účinností od 1. 7. 2001 byl zákon č. 63/1991 Sb. zrušen a nahrazen zákonem č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže).
3. Protiprávnost určitého jednání se posuzuje dle právní normy platné v době spáchání deliktu. Výměna informací byla účastníky řízení ukončena k 30. 4. 2004 (viz níže), kdy platil zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v původním znění. Jednání účastníků

řízení posuzované Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) v tomto řízení tedy časově spadá do doby, na kterou se vztahoval jak zákon č. 63/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů (doba do 30. 6. 2001), tak současně platný zákon č. 143/2001 Sb. Úřad toto jednání posuzoval jako jednání trvající, kdy po celou dobu tohoto trvání platila materiálně shodná právní úprava.

4. Úřad posuzoval předmětné jednání účastníků řízení dle příslušných ustanovení zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v původním znění, tj. platném do 1. 6. 2004 (dále též „zákon“ nebo „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), přičemž žádná pozdější novela zákona nepřinesla pro účastníky správního řízení výhodnější úpravu; v období předcházejícím datu 1. 7. 2001 bylo jednání posuzováno dle zákona č. 63/1991 Sb.

II. Průběh správního řízení

První rozhodnutí Úřadu ve věci (č.j. S 67/04-4900/04-ORP ze dne 24. 8. 2004)

5. Dne 2. 4. 2004 zahájil Úřad z vlastního podnětu dle § 18 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, správní řízení vedené pod sp. zn. S67/04 ve věci možného porušení § 3 odst. 1 a § 11 odst. 1 zákona se společnostmi – stavebními spořitelny, které na území České republiky nabízely klientům služby vymezené zákonem č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění do 30. 4. 2004¹, a to společností Hypo stavební spořitelna a.s., se sídlem Praha 1, Senovážné náměstí 27, IČ 61858251, Wüstenrot – stavební spořitelna a.s., se sídlem Praha 5, Janáčkovo nábř. 41, IČ 47115289, Všeobecná stavební spořitelna Komerční banky, a.s. (od 1. 1. 2005 pod obchodní firmou Modrá pyramida stavební spořitelna, a.s.), se sídlem Praha 2, Bělehradská 128, čp. 222, IČ 60192852, Stavební spořitelna České spořitelny, a.s., se sídlem Praha 3, Vinohradská 180/1632, IČ 60197609, Raiffeisen stavební spořitelna a.s., se sídlem Praha 3, Koněvova 2747/99, IČ 49241257 a Českomoravská stavební spořitelna, a.s., se sídlem Praha 10, Vinohradská 3218/169, IČ 49241397. Podkladem pro zahájení šetření Úřadu byly stížnosti občanů na výši poplatků za vedení účtu stavebního spoření účastníků řízení a na zavedení nového poplatku – tzv. poplatku za úrokové zvýhodnění.
6. Možné porušení § 3 odst. 1 zákona účastníky řízení Úřad spatřoval v dohodě či jednání ve vzájemné shodě při stanovování poplatků souvisejících se stavebním spořením. Možné porušení § 11 odst. 1 zákona účastníky řízení Úřad spatřoval ve zneužití společného dominantního postavení uplatňováním rozdílných podmínek vůči klientům při stanovování poplatků souvisejících se stavebním spořením.
7. Předmět správního řízení byl dne 24. 6. 2004 upřesněn a rozšířen, a to v tom smyslu, že možné porušení § 3 odst. 1 zákona Úřad spatřuje v dohodě či jednání ve vzájemné

¹ V této souvislosti Úřad doplňuje, že změny zákona o stavebním spoření provedené zákony č. 292/2005 Sb., č. 161/2006 Sb., č. 342/2006., č. 227/2009 a č. 281/2009 Sb. nebyly pro posouzení jednání/postavení účastníků řízení zohledněny, a to vzhledem k době své účinnosti.

shodě účastníků řízení při stanovování poplatků za služby poskytované klientům v souvislosti se stavebním spořením, dále že možné porušení § 11 zákona Úřad spatřuje ve zneužití společného dominantního postavení účastníků řízení zpoplatněním úrokového zvýhodnění a uplatňováním rozdílných podmínek vůči klientům při stanovování poplatků za vedení účtů a konečně, že možné porušení § 3 odst. 1 zákona Úřad rovněž spatřuje i v dohodě účastníků řízení o výměně informací, která vede nebo může vést k narušení hospodářské soutěže.²

8. Dne 2. 4. 2004 provedl Úřad v sídlech společností Raiffeisen stavební spořitelna a.s., Stavební spořitelna České spořitelny, a.s., Českomoravská stavební spořitelna, a.s. a Všeobecná stavební spořitelna Komerční banky, a.s. (nyní Modrá pyramida stavební spořitelna, a.s.), v souladu s § 21 odst. 4 a odst. 5 zákona místní šetření zaměřené především na zajištění případných kontaktů mezi účastníky řízení.³ Dne 19. 4. 2004 provedl Úřad v sídle Asociace českých stavebních spořitel, jejímiž členy jsou všichni účastníci tohoto správního řízení, v souladu s § 21 odst. 4 a odst. 5 zákona místní šetření za účelem prověření podkladů u tajemníka této asociace pro účely tohoto správního řízení.⁴
9. Dne 24. 8. 2004 vydal Úřad v uvedené věci prvoinstanční rozhodnutí č.j. S 67/04 4900/04-ORP, kterým deklaroval (ve výrokové části I.), že účastníci řízení tím, že dne 18. 12. 1997 na jednání Pracovního sdružení stavebních spořitel, společně dohodli obsah a strukturu statistických přehledů předávaných mezi stavebními spořitel, uzavřeli zakázanou a neplatnou dohodu o výměně informací, která vedla k narušení hospodářské soutěže na trhu stavebního spoření. Tímto jednáním porušili všichni účastníci řízení v období od 18. 12. 1997 do 30. 6. 2001 zákaz uvedený v § 3 odst. 1 v té době účinného zákona č. 63/1991 Sb. a v období od 1. 7. 2001 do současnosti s tím, že účastník řízení Raiffeisen stavební spořitelna a.s. pouze do 20. 7. 2004, úmyslně porušili zákaz uvedený v § 3 odst. 1 zákona. Výrokovou částí II. Úřad účastníkům řízení do budoucna zakázal plnění zakázané a neplatné dohody o výměně informací. Ve výrokové části III. Úřad konstatoval, že účastníci řízení tím, že nejméně od 1. 4. 1999 do současnosti jednali ve vzájemné shodě při stanovování poplatků souvisejících se stavebním spořením, a to poplatků za vedení účtů stavebního spoření, popřípadě poplatků za tzv. úrokové zvýhodnění, porušili v období nejméně od 1. 4. 1999 do 30. 6. 2001 zákaz uvedený v § 3 odst. 1 v té době účinného zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, a v období od 1. 7. 2001 do současnosti úmyslně porušili zákaz uvedený v § 3 odst. 1 zákona. Uvedeným jednáním ve vzájemné shodě narušili hospodářskou soutěž na trhu stavebního spoření. Výrokovou částí IV. Úřad účastníkům řízení do budoucna toto jednání ve vzájemné shodě zakázal. Za správní delikty vyjmenované ve výrokových částech I. a III. citovaného rozhodnutí Úřadu byly účastníkům uloženy pokuty, a to v souhrnné výši 484.000.000,- Kč. Výrokovou částí VI. uložil Úřad účastníkům řízení opatření k nápravě týkající se poplatků. V závěrečné části výroku rozhodnutí VII. Úřad se všemi účastníky řízení zastavil v souladu s ustanovení § 30 zákona č. 71/1967 Sb.,

² Viz I. č. 1507 až 1518 spisu sp. zn. S67/04.

³ Protokoly – viz I. č. 3 až 9, I. č. 579 až 582, I. č. 730 až 734, I. č. 837 až 839 spisu sp. zn. S67/04.

⁴ Protokol viz I. č. 925 až 927 spisu sp. zn. S67/04.

o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, ve věci možného porušení § 11 odst. 1 zákona uplatňováním rozdílných podmínek vůči klientům při stanovování poplatků souvisejících s vedením účtů stavebního spoření.

10. Všichni účastníci řízení podali proti popsánému rozhodnutí Úřadu rozklad k předsedovi Úřadu.⁵ Účastníci řízení navrhli předsedovi Úřadu rozhodnutí první instance (s výjimkou části VII. výroku) zrušit a vrátit věc Úřadu k dalšímu projednání a rozhodnutí, případně správní řízení zastavit.

První rozhodnutí předsedy Úřadu (č.j. R 39-44/2004 ze dne 24. 8. 2005)

11. Druhostupňový orgán přezkoumal rozhodnutí Úřadu v celém rozsahu, zrušil je a vrátil Úřadu k novému projednání. Jak uvedl předseda Úřadu ve svém rozhodnutí, důvodem tohoto postupu jsou zejména závažné procesní námitky vznesené účastníky řízení ohledně odmítnutí prvoinstančního orgánu provést doplnění dokazování výsledky svědků navrhovaných účastníky řízení a umožnit jim tak uplatnit řádně svá procesní práva, zejména právo na účinnou obhajobu. Jednalo se o provedení výslechů svědků – zástupců Ministerstva financí ČR, Ministerstva pro místní rozvoj ČR a zástupců České národní banky, a to za účelem objasnění okolností vzniku dohody o výměně informací. Zmíněné orgány veřejné správy byly obeslány Úřadem pouze písemně či podklady od nich byly získány v rámci ústního poskytnutí informací, bez možnosti účastníků řízení podílet se na jednání a účinně se hájit. Dle názoru druhoinstančního orgánu lze mít za to, že doplnění dokazování ve shora naznačeném směru by přispělo k úplnému objasnění skutečného stavu věci.
12. Dále předseda Úřadu ve svém rozhodnutí konstatoval, že dohoda o výměně informací je v napadeném rozhodnutí uvedena pod samostatnou skutkovou podstatou porušení zákona, současně je však výchozím důkazem pro konstataci jednání účastníků řízení ve vzájemné shodě při stanovování poplatků souvisejících se stavebním spořením. Zejména z tohoto důvodu je proto nezbytné, aby okolnosti vzniku dohody o výměně informací byly bez pochybností objasněny, účastníci řízení mohli plně uplatnit svá práva na obhajobu a závěry Úřadu nemohly být např. jen z formálních důvodů nikterak zpochybněny. Další námitky, které byly zohledněny v rozhodnutí předsedy Úřadu, směřovaly do skutkových zjištění Úřadu o jednání účastníků řízení ve vzájemné shodě při stanovování poplatků souvisejících se stavebním spořením, kdy z napadeného rozhodnutí Úřadu dle druhostupňového orgánu nevyplývá, které skutečnosti byly podkladem pro tyto závěry Úřadu, ani jakými úvahami byl správní orgán prvního stupně veden při jejich hodnocení, dále z napadeného rozhodnutí nevyplývá, na základě jakých důkazů dospěl Úřad k závěru, že k protisoutěžnímu jednání došlo nejméně od 1. 4. 1999 a nedostatečným bylo shledáno odůvodnění diferenciací pokut u jednotlivých účastníků řízení.
13. Z uvedených důvodů předseda Úřadu rozhodnutí zrušil a vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání a rozhodnutí.

⁵ Viz I. č. 1907 až 2360 spisu sp. zn. S67/04.

14. Rozhodnutí předsedy Úřadu č.j. R 39-44/2004 ze dne 24. 8. 2005 nabylo právní moci dne 30. 8. 2005 a stalo se vykonatelným.

Druhé prvostupňové rozhodnutí Úřadu (č.j. S 67/04-6460/05-SOHS I ze dne 2. 12. 2005)

15. Po zrušení výše citovaného rozhodnutí Úřadu a vrácení věci k novému projednání pokračoval Úřad v prvoinstančním řízení při respektování názoru druhostupňového orgánu, kterým je prvostupňový orgán vázán.
16. Ve správním řízení byly provedeny navrhované výslechy svědků, a to zaměstnanců Ministerstva financí ČR, Ministerstva pro místní rozvoj ČR a České národní banky. Úřad se rovněž v souladu s rozhodnutím předsedy zabýval dalšími námitkami účastníků řízení.
17. Druhé rozhodnutí Úřadu ve věci bylo vydáno dne 2. 12. 2005 pod č.j. S 67/04-6460/05-SOHS I. V první výrokové části Úřad uvedl, že účastníci řízení tím, že dne 18. prosince 1997 na jednání Pracovního sdružení stavebních spořitelen společně dohodli obsah a strukturu statistických přehledů předávaných mezi stavebními spořitelny, uzavřeli zakázanou a neplatnou dohodu o výměně informací, jejíž plnění vedlo k narušení hospodářské soutěže na trhu stavebního spoření. Tímto jednáním úmyslně porušili všichni účastníci řízení v období od 18. 12. 1997 do 30. 6. 2001 zákaz uvedený v § 3 odst. 1 v té době účinného zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, a v období od 1. 7. 2001 do současnosti s tím, že účastník řízení Raiffeisen stavební spořitelna a.s. pouze do 20. 7. 2004 a účastník řízení Hypo stavební spořitelna a.s. nejpozději do 23. 11. 2005, zákaz uvedený v § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže). Podle § 7 odst. 1 zákona do budoucna Úřad zakázal účastníkům řízení vyjmenovaným v bodě I. výroku rozhodnutí plnění zakázané a neplatné dohody o výměně informací uvedené v bodě I. výroku rozhodnutí (II. výroková část). Další část výroku rozhodnutí obsahovala uložené pokuty dle § 22 odst. 2 zákona, a to v souhrnné výši 201.000.000,- Kč.
18. Ve IV. výrokové části Úřad zastavil řízení s účastníky ve věci možného porušení § 3 odst. 1 zákona uzavřením a plněním dohody či jednáním ve vzájemné shodě při stanovování poplatků za služby poskytované klientům v souvislosti se stavebním spořením a řízení ve věci možného porušení § 11 odst. 1 zákona zneužitím společného dominantního postavení zpoplatněním úrokového zvýhodnění a uplatňováním rozdílných podmínek vůči klientům při stanovování poplatků souvisejících s vedením účtů stavebního spoření.
19. Všichni účastníci řízení podali proti tomuto druhému prvostupňovému rozhodnutí Úřadu rozklady k předsedovi Úřadu. Rozklady nesměřovaly proti části IV. výroku rozhodnutí (viz výše zmíněné zastavení řízení ohledně části předmětu správního řízení).

Druhé rozhodnutí předsedy Úřadu (č.j. R 18 – 23/2005 ze dne 18. 8. 2006)

20. Druhostupňový orgán přezkoumal uvedené rozhodnutí Úřadu v rozsahu výrokových částí I. až III., v tomto rozsahu rozhodnutí Úřadu zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Rozhodnutí předsedy Úřadu č.j. R 18 – 23/2005 ze dne 18. 8. 2006 nabylo právní moci dne 21. 8. 2006 a stalo se vykonatelným.

21. Ve svém rozhodnutí předseda Úřadu zejména shrnul námitky účastníků řízení; všichni účastníci shodně navrhli,⁶ aby předseda rozhodnutí Úřadu v rozsahu prvních tří výrokových částí zrušil a řízení v tomto rozsahu zastavil.
22. Vedle námitek proti věcnému vymezení relevantního trhu a jeho charakteristice, časovému, skutkovému a právnímu posouzení dohody o výměně informací, proti výši uložených pokut a procesním vadám řízení hodnotil předseda Úřadu jako nejzásadnější námitku absence ekonomické analýzy, která by se zabývala existencí protisoutěžního dopadu posuzované dohody o výměně informací, resp. potenciálu takové dohody vést k narušení soutěže ve smyslu § 3 odst. 1 zákona. Proto doplnil správní spis o znalecký posudek č. 61-11/2006 vypracovaný Znaleckým ústavem TACOMA Consulting a.s. ze dne 11. 7. 2006 (dále též „**Znalecký posudek**“).
23. Úkolem Znaleckého posudku bylo posoudit skutečný či potenciální dopad dohody o výměně informací uzavřené na jednání Pracovního sdružení stavebních spořitelen dne 18. 12. 1997 mezi účastníky řízení. Konkrétně se Znalecký posudek podle zadání zabýval otázkou, zda výměna informací uvedených v napadeném rozhodnutí mohla mít nějaký dopad na konkurenční jednání účastníků řízení, na úroveň hospodářské soutěže jako celku, popř. na konečné spotřebitele, a jakým konkrétním způsobem účastníci řízení měnili či potenciálně mohli měnit své ekonomické, resp. konkurenční chování vůči sobě navzájem i vůči svým zákazníkům, a jakým způsobem byla či mohla být ovlivňována jejich rozhodování po získání informací, které byly předmětem výměny.
24. Předseda Úřadu dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí Úřadu trpí takovými vadami, které nelze odstranit v rozhodnutí o rozkladu. Vzhledem k tomu, že se tyto výhrady týkají zjištění skutkového stavu věci a s tím souvisejícího porušení procesních práv účastníka řízení, zrušil všechny výrokové části napadeného rozhodnutí, proti kterým byl podán rozklad, tj. včetně výrokových částí, jimiž byly uloženy pokuty.

Třetí prvostupňové rozhodnutí Úřadu (č.j. S 67/04-22120/06/620 ze dne 19. 12. 2006)

25. Po zrušení výše citovaného druhého rozhodnutí Úřadu a vrácení věci k novému projednání pokračoval Úřad v prvoinstančním řízení při respektování názoru druhostupňového orgánu, kterým je prvostupňový orgán vázán.
26. Úřad provedl důkaz shora popsaným Znaleckým posudkem, o čemž byli účastníci řízení uvědoměni dopisem Úřadu č.j. S 67/04-17099/06-620 ze dne 26. 9. 2006. S ohledem na závěry tohoto posudku Úřad přistoupil ke změně vymezení relevantního trhu. Úřad se rovněž v souladu s rozhodnutím předsedy zabýval dalšími námitkami účastníků řízení.
27. Dne 19. 12. 2006 vydal Úřad třetí prvostupňové rozhodnutí č.j. S 67/04-22120/06/620, kterým v I. výrokové části deklaroval, že účastníci řízení tím, že dne 18. 12. 1997 na jednání Pracovního sdružení stavebních spořitelen společně dohodli systém měsíční výměny statistických přehledů o výsledcích svého podnikání v oblasti stavebního spoření, uzavřeli zakázanou a neplatnou dohodu o výměně informací, která mohla vést k narušení hospodářské soutěže na trhu stavebního spoření – fáze spořicí. Tímto jednáním porušili všichni účastníci řízení v období od 18. 12. 1997 do 30. 6. 2001 zákaz uvedený

⁶ S výjimkou Raiffeisen stavební spořitelna a.s., která navrhla pouze zrušení částí I. a II. výroku.

v § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., a v období od 1. 7. 2001 do počátku měsíce května 2004 zákaz uvedený v § 3 odst. 1 zákona. Ve II. výrokové části napadeného rozhodnutí bylo účastníkům řízení shora popsané jednání do budoucna zakázáno. Za deklarované porušení § 3 odst. 1 zákona byly účastníkům řízení uloženy pokuty, a to v souhrnné výši 55.000.000,- Kč. Všichni účastníci řízení podali proti tomuto třetímu prvostupňovému rozhodnutí Úřadu rozklad k předsedovi Úřadu.

Třetí rozhodnutí předsedy Úřadu (č.j. R161/2006/01,003,004,008,009,010/2007/01-07777/2007/310 ze dne 18. 4. 2007)

28. Předseda Úřadu svým rozhodnutím č.j. R161/2006/01,003,004,008,009,010/2007/01-07777/2007/310 ze dne 18. 4. 2007 změnil rozhodnutí Úřadu č.j. S 67/04-22120/06/620 ze dne 19. 12. 2006. Ve výrokové části I. předseda Úřadu deklaroval, že účastníci řízení tím, že dne 18. 12. 1997 na jednání Pracovního sdružení stavebních spořitelen společně dohodli komplexní systém vzájemné výměny aktuálních statistických přehledů o výsledcích svého podnikání v oblasti stavebního spoření, které si do 30. 4. 2004 s měsíční periodicitou mezi sebou vyměňovali, uzavřeli a plnili zakázanou a neplatnou dohodu o výměně informací, která mohla vést k narušení hospodářské soutěže na trhu stavebního spoření – fáze spořicí, čímž v období od 18. 12. 1997 do 30. 6. 2001 porušili zákaz uvedený v § 3 odst. 1 v té době účinného zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, a v období od 1. 7. 2001 do 30. 4. 2004 porušili zákaz uvedený v § 3 odst. 1 zákona. Výrokovou částí II. předseda Úřadu účastníkům řízení dle § 7 odst. 1 zákona plnění dohody specifikované v bodě I. výroku tohoto rozhodnutí do budoucna zakázal. Za porušení § 3 odst. 1 zákona dle bodu I. výroku tohoto rozhodnutí byla účastníkům řízení uložena pokuta, a to: v souhrnné výši 55.000.000,- Kč.

Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62 CA 15/2007-519 ze dne 8. 1. 2008

29. Rozhodnutí předsedy Úřadu č.j. R 161/2006/01,003,004,008,009,010/2007/01-07777/2007/310 ze dne 18. 4. 2007 napadli všichni účastníci řízení žalobami u Krajského soudu v Brně (dále též „**krajský soud**“), který svým rozsudkem č.j. 62 Ca 15/2007 ze dne 8. 1. 2008 zrušil toto rozhodnutí předsedy Úřadu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
30. Krajský soud neshledal důvodnými žalobní body týkající se procesních pochybení správních orgánů, nesprávného vymezení rozsahu správního řízení, neseznámení účastníků s podklady rozhodnutí a nekompletnosti správního spisu, která měla spočívat v chybějícím rozhodnutí o ustanovení znalce či podnětu, na jehož základě Úřad zahájil správní řízení.
31. Z pohledu hmotného soutěžního práva se pak krajský soud ztotožnil s vymezením relevantního trhu Úřadem, jakož i s uvedenými důvody pro toto vymezení. Konstatoval, že se předseda Úřadu kvalifikovaně zabýval jednotlivým zbožím, které by přicházelo v úvahu coby zboží shodné nebo vzájemně zastupitelné, a činil tak z pohledu konečného spotřebitele – potenciálního účastníka stavebního spoření. Krajský soud rovněž shledal správnými odlišení spořicí fáze stavebního spoření jak od jiných forem spoření, tak od úvěrové fáze stavebního spoření.

32. Krajský soud dále ve shodě s předsedou Úřadu ve třetím druhostupňovém rozhodnutí konstatoval, že informace o tržní úspěšnosti jednotlivých žalobců, jež se průběžně objevovaly ve veřejných sdělovacích prostředcích, nebyly obsahově srovnatelné s informacemi, které si mezi sebou vyměňovali účastníci řízení a které tak ve svém souhrnu byly z jiných informačních zdrojů ve srovnatelné kvalitě nezjistitelné. Krajský soud však konstatoval, že tato skutečnost sama o sobě k závěru o protisoutěžním jednání účastníků řízení nepostačuje, a to ani v kumulaci s tím, že předmětné statistické přehledy odkrývaly pozice jednotlivých žalobců na trhu a úspěšnost jejich podnikání a umožňovaly tak s vysokým stupněm informačního komfortu vzájemné srovnávání pozic a úspěšnosti účastníků řízení.
33. Dále se krajský soud zabýval výkladem § 3 odst. 1 zákona a konstatoval, že „kartelová dohoda“ v širším smyslu je deliktem ohrožovacím, který je dokonán již tehdy, pokud je hospodářská soutěž v důsledku konsenzuálního jednání ohrožena. Taková dohoda musí vždy splňovat materiální podmínku jejího protisoutěžního charakteru. Potencialitu narušení hospodářské soutěže je přitom dle krajského soudu zapotřebí interpretovat tak, že dohoda je zakázaná tehdy, pokud se vyznačuje takovými znaky mířícími na způsobení negativního efektu na trhu, které snesou „kritérium dostatečnosti“ či „podstatnosti“ a z pohledu způsobení protisoutěžního efektu též „reálnosti“. Krajský soud odkázal též na článek 81 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále též „SES“)⁷ a konstatoval, že pokud není prokázáno faktické narušení hospodářské soutěže, je třeba možnost takového narušení dovozovat z cíle, k němuž takový konsenzus podle okolností jeho vzniku a realizace směřuje. Tedy prokázat protisoutěžní cíl dohody, byť nikterak přímo ani nepřímou vyjádřený, přesto reálný.
34. Krajský soud odmítl absolutizaci výkladu jazykového, jenž by znamenal, že právní úprava § 3 odst. 1 zákona by byla v jakémkoliv ohledu přísnější, než úprava obsažená v čl. 81 SES. Podmínku alespoň potenciálního narušení hospodářské soutěže je dle názoru krajského soudu třeba pokládat za splněnou, pokud dohoda vede alespoň ke snížení stupně nejistoty ohledně budoucího chování soutěžitelů na trhu. Za protisoutěžní označil krajský soud toliko takovou formu koordinace soutěžního chování, která do budoucna vede k vytvoření deformovaných soutěžních podmínek na trhu proto, že jednotliví účastníci trhu neurčují svoji budoucí soutěžní strategii samostatně a vzájemně nezávisle. Krajský soud dospěl k závěru, že Úřad potlačil význam způsoblosti vyměňovaných informací identifikovat budoucí soutěžní chování jiných soutěžitelů. Žádný závěr Úřadu dle názoru krajského soudu nevyvrací předpoklad reálné a otevřené hospodářské soutěže v oblasti stavebního spojení, stejně jako skutečnost, že trh v oblasti stavebního spojení je transparentní. Vyměňované údaje mezi účastníky řízení nevypovídají o tom, jakou konkrétní soutěžní strategii bylo výsledku podnikání dosaženo a zejména ani o tom, jaká bude další budoucí konkrétní soutěžní strategie jednotlivých účastníků, a zda případně dojde ke změně této strategie. Dále krajský soud uvedl, že u dohod o výměně statistických informací uzavíraných v horizontále nelze předpokládat, že by koordinace budoucího soutěžního chování byla jejich hlavním cílem. Jejich dopad na hospodářskou soutěž musí být podroben důkladnější analýze než by tomu bylo u tzv. tvrdých kartelů. V této věci se však žádná z informací dle krajského soudu nevztahuje k budoucímu

⁷ Nyní čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie.

působení jednotlivých žalobců na trhu. Nejde ani o informace přímo odhalující budoucí soutěžní chování, ani o informace obsahující citlivé, agregované a dostatečně historické údaje ohledně obchodní strategie, z níž by bylo možno dovozovat změnu obchodní strategie v budoucnu.

35. Krajský soud shledal žaloby důvodné v těch částech, kde účastníci namítají nenaplnění materiálních znaků zákazu dohody, konkrétně neprokázání způsobilosti dohody identifikovat budoucí obchodní (soutěžní) strategii jednotlivých žalobců, a tím neprokázání způsobilosti dohody narušit hospodářskou soutěž na trhu stavebního spoření – v jeho fázi spořicí. Proto krajský soud uzavřel, že ve správním řízení nebyla prokázána materiální podmínka narušení hospodářské soutěže podávaná z § 3 odst. 1 zákona (a z § 3 odst. 1 předchozího zákona č. 63/1991 Sb.), tedy alespoň způsobilost dohody o výměně informací narušit hospodářskou soutěž mezi jednotlivými stavebními spořitelny. Deklarovaná způsobilost dohody narušit hospodářskou soutěž musí být nutně stavěna na úvahách, jež mají reálný základ, jenž lze doložit konkrétními skutečnostmi vyplývajícími z provedeného dokazování. Proto shledal žaloby důvodnými pro nesprávné hmotněprávní posouzení jednání žalobců, tedy pro nezákonnost. Krajský soud tedy podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s.ř.s.“), zrušil napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 4 s.ř.s. a věc vrátil předsedovi Úřadu k dalšímu řízení. Důvody pro přímé zrušení prvostupňového řízení neshledal, neboť dle jeho názoru lze dosáhnout nápravy ve druhém stupni správního řízení.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu v Brně č.j. 1 Afs 78/2008-721 ze dne 25. 2. 2009

36. Proti rozsudku krajského soudu podal Úřad kasační stížnost, ve které namítal, že výklad § 3 odst. 1 zákona provedený krajským soudem odporuje dosavadní judikatuře a odborné literatuře, podle níž je zákon založen na principu potenciální soutěže, takže na jeho základě lze působit i preventivně, a proto není nutné, aby zákonem zakázaná dohoda k narušení hospodářské soutěže skutečně vedla, nebo aby následek již fakticky nastal. Úřad polemizoval též s možnou aplikací čl. 81 odst. 1 SES. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
37. O této kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) rozsudkem č.j. 1 Afs 78/2008-721 ze dne 25. 2. 2009, kde ve výroku I. konstatoval, že v řízení bude na straně žalobce c) HYPO stavební spořitelna a.s. pokračováno s právnickou osobu Raiffeisen stavební spořitelna a.s., se sídlem Koněvova 2747/99, Praha 3, IČ 49241257 (žalobce f), a že kasační stížnost se zamítá. V dalších výrocích pak rozhodl o náhradě nákladů řízení.
38. NSS neshledal kasační stížnost důvodnou. Provedl výklad § 3 odst. 1 zákona, pokud jde o pojem potenciality narušení hospodářské soutěže, částečně korigoval závěry krajského soudu. Uvedl, že potencialita narušení hospodářské soutěže se vztahuje jak k protisoutěžnímu cíli dohod, tak k jejich protisoutěžnímu následku. Dle NSS je zřejmé, že nejen cíl dohody způsobuje její potenciální negativní dopad na hospodářskou soutěž. Zakázané jsou tedy takové dohody, které mají za cíl narušení soutěže (aniž by takového cíle bylo, třeba byť jen částečně, dosaženo), a dohody, které mají nebo mohou mít

protisoutěžní následek (a to zásadně bez ohledu na to, zda byl takový následek stranami zamýšlen). Tento výklad postihuje celou širší možností narušení hospodářské soutěže a nejlépe odpovídá zákonu, který vychází z principu jejího potenciálního narušení.

39. Nejvyšší správní soud přisvědčil však krajskému soudu, pokud při posuzování materiální podmínky protisoutěžního charakteru dohody použil i kritérium dostatečné podstatnosti případného narušení soutěže. NSS uzavřel, že ačkoliv předmětná dohoda o výměně informací na jedné straně mohla odpovídat kritériím stanoveným právními předpisy a judikaturou pro naplnění formálních znaků zakázané dohody (jednalo se o výměnu citlivých údajů na stabilizovaném a koncentrovaném trhu s málo účastníky na bázi měsíční periodicity), na straně druhé správními orgány nebylo dle názoru NSS prokázáno naplnění znaků materiálního, totiž protisoutěžního, charakteru těchto informací (vyměňované údaje, jejichž relevantním výstupem bylo pouze stanovení podílu jednotlivých soutěžitelů na trhu a změny těchto podílů neměly takovou úroveň podrobnosti, aby jejich vypovídací schopnost mohla snížit úroveň nejistoty ohledně obchodní strategie jednotlivých soutěžitelů na relevantním trhu). V daném případě tak i podle názoru NSS chyběl dostatečný argument, který by prokázal, že výměna předmětných informací mohla narušit fair prostředí trhu stavebního spoření – fáze spořicí.
40. NSS rovněž připomněl svůj rozsudek č.j. 2 A 13/2002-424 ze dne 28. 1. 2005 (cit.): *„Role Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže primárně nespočívá ve tvorbě cenové politiky, ani nenahrazuje nefunkční obchodní vztahy, nesupluje ani organizace vystupující na ochranu spotřebitele. Jeho úkolem je zasáhnout ve prospěch funkčního a férového trhu tam, kde je hospodářská soutěž ohrožena. Úřad musí rozpoznat, kdy nedochází k narušení soutěže, byť jsou formální znaky naplněny, kdy není třeba zásahu, neboť jednání se na kvalitě soutěžního prostředí neprojeví. ... Jestliže tedy má být ve smyslu § 1 odst. 1 zákona považováno za účel zákona ochrana hospodářské soutěže na trhu proti jejímu narušení, pak za základ třeba považovat zjištění, že k takovému narušení soutěže skutečně mohlo dojít či došlo, a to v materiálním, nikoli, jen formálním smyslu.“*

Rozhodnutí předsedy Úřadu č.j. ÚOHS-2732/2011/310/KPo ze dne 28. 2. 2011

41. Předseda Úřadu dne 28. 2. 2011 vydal rozhodnutí č.j. ÚOHS-2732/2011/310/KPo, kterým rozhodnutí Úřadu č.j. S67/04-22120/06/620 ze dne 19. 12. 2006 zrušil a věc vrátil správnímu orgánu I. stupně k dalšímu řízení s tím, že v dalším řízení je nezbytné se soustředit na doplnění dokazování ohledně naplnění materiální stránky deliktu. Dále je v rozhodnutí předsedy Úřadu uvedeno, že po doplnění dokazování buď Úřad shledá, že se účastníci řízení deliktu podle § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a ve znění pozdějších předpisů, a § 3 odst. 1 zákona nedopustili, pak řízení zastaví, anebo na základě doplněného dokazování vydá nové rozhodnutí ve věci.
42. V tomto rozhodnutí předsedy Úřadu je rovněž řešeno právní nástupnictví společnosti HYPO stavební spořitelna a.s. a je konstatováno, že dle výpisu z obchodního rejstříku společnost HYPO stavební spořitelna a.s. ke dni 31. 10. 2008 zanikla a jejím právním

nástupcem se k témuž dni stala společnost Raiffeisen stavební spořitelna a.s., se sídlem Praha 3, Koněvova 2747/99, IČ 29241257 (účastník řízení).

Další průběh řízení

43. Po zrušení výše citovaného třetího rozhodnutí Úřadu a vrácení věci k novému projednání pokračoval Úřad v prvoinstančním řízení při respektování názoru druhostupňového orgánu, kterým je prvostupňový orgán vázán.
44. Úřad v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu umožnil účastníkům řízení seznámit se s podklady rozhodnutí (v období od 12. 7. do 22. 7. 2010), této možnosti využili účastníci řízení Modrá pyramida stavební spořitelna, a.s. a Wüstenrot – stavební spořitelna a.s. Společnosti Modrá pyramida stavební spořitelna, a.s. a Stavební spořitelna České spořitelny, a.s. zaslaly Úřadu svá vyjádření k podkladům rozhodnutí.

III. Charakteristika účastníků řízení

45. Účastníky správního řízení jsou stavební spořitelny, které nabízejí klientům služby v rozsahu vymezeném zákonem č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ve smyslu tohoto zákona je stavební spořitelna bankou, která podléhá bankovnímu dohledu ze strany České národní banky.
46. Společnost **Wüstenrot – stavební spořitelna a.s.** (dále též „**Wüstenrot**“) byla zapsána v obchodním rejstříku Městského soudu v Praze, oddíl B, vložka 1714, dne 28. 9. 1992. Společnost je oprávněna vykonávat všechny činnosti stavební spořitelny v rozsahu stanoveném právními předpisy upravujícími oblast stavebního spoření. Společnost je vlastněna z cca 56 % společností Wüstenrot & Württembergische AG a z 43,5 % společností Wüstenrot Verwiltungs- und Dienstleistungen GmbH.
47. Společnost **Modrá pyramida stavební spořitelna, a.s.**, do 1. 1. 2005 Všeobecná stavební spořitelna Komerční banky, a.s. (dále jen „**MPSS**“), vznikla zápisem do obchodního rejstříku Městského soudu v Praze, oddíl B, vložka 2281, dne 9. 12. 1993. Jejím předmětem podnikání je provozování stavebního spoření ve smyslu § 1 zákona o stavebním spoření. V současné době jediným akcionářem společnosti MPSS je Komerční banka, a.s.
48. Společnost **Stavební spořitelna České spořitelny, a.s.** (dále též jen „**SSČS**“) byla zapsána do obchodního rejstříku Městského soudu v Praze, oddíl B, vložka 2616, dne 22. 6. 1994. Předmětem podnikání společnosti je provozování stavebního spoření ve smyslu § 1 zákona o stavebním spoření a výkon činností uvedených v § 9 odst. 1 tohoto zákona. Společnost je vlastněna z 95 % společností Česká spořitelna, a.s. a z 5 % společností Bausparkasse der Österreichischen Sparkassen AG.
49. Společnost **Raiffeisen stavební spořitelna a.s.** (dále též jen „**Raiffeisen**“) vznikla zápisem do obchodního rejstříku vedeného Městským soudem v Praze, oddíl B, vložka 2102, dne 4. 9. 1993. Předmětem podnikání této společnosti je i provozování stavebního spoření ve smyslu zákona o stavebním spoření. Společnost v současné době vlastní

z 90 % společnost Raiffeisen Bausparkasse GmbH a z 10 % společnost Raiffeisenbank a.s. Společnost Raiffeisen se stala ke dni 31. 10. 2008 právním nástupcem společnosti **Hypo stavební spořitelna a.s.** (dále též jen „**HYPO**“), se sídlem Praha 1, Senovážné nám. 27, IČ 61858251.⁸

50. Společnost **Českomoravská stavební spořitelna, a.s.** (dále též jen „**ČMSS**“) byla zapsána do obchodního rejstříku vedeného Městským soudem v Praze, oddíl B, vložka 2117, dne 27. 8. 1993. Předmětem podnikání společnosti je poskytování stavebního spoření ve smyslu zákona o stavebním spoření. Společnost vlastní z 55 % společnost Československá obchodní banka a.s. a z 45 % společnost Bausparkasse Schwäbisch Hall AG.

IV. Zjištěné skutečnosti

51. Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění do 30. 4. 2004 (dále též „**zákon o stavebním spoření**“), mimo jiné obsahuje podmínky pro stavební spoření, definuje subjekt, který může stavební spoření nabízet, stanoví, kdo může být účastníkem stavebního spoření. Zákon o stavebním spoření rovněž určuje minimální obsah všeobecných obchodních podmínek, náležitosti smlouvy o stavebním spoření, výši státní podpory, způsob poskytování státní podpory, práva a povinnosti stavební spořitelny.
52. Stavební spořitelny podléhají bankovnímu dohledu České národní banky s tím, že určitá míra zásahů směřuje do jejich činnosti i ze strany Ministerstva financí ČR (dále též jen „**MFČR**“ či „**ministerstvo**“), které schvaluje každé stavební spořitelně tzv. Všeobecné obchodní podmínky, které je povinna vypracovat. S MFČR spolupracují jednotlivé stavební spořitelny i v souvislosti s poskytováním státní podpory účastníkům stavebního spoření, neboť tuto státní podporu, resp. její pravidelné zálohy, poskytuje stavebním spořitelnám MFČR, a to na základě jejich písemného požadavku. MFČR rovněž vykonává státní kontrolu dodržování podmínek pro poskytování státní podpory.
53. Své služby poskytují jednotlivé stavební spořitelny v souladu se Všeobecnými obchodními podmínkami. Za své služby účtují stavební spořitelny klientům poplatky v souladu s platným sazebníkem.
54. S ohledem na předmět správního řízení se Úřad v jeho průběhu mj. zaměřil na jednání stavebních spořitel v souvislosti se stanovováním poplatků za služby nabízené klientům a zjišťoval, od kdy, v jaké výši a jaké poplatky jednotlivé stavební spořitelny účtují svým klientům za služby. Bylo zjištěno, že všechny stavební spořitelny přistoupily postupně (zejm. v roce 2001 a v následujících letech) ke zdatelnému zvýšení poplatků za vedení účtu stavebního spoření a že všechny stavební spořitelny s výjimkou Wüstenrot zavedly od roku 2003 rozdílné zpoplatnění vedení účtu stavebního spoření u nových a starších tarifů. U SSČS a Hypo se jednalo přímo o stanovení rozdílné výše poplatků za vedení účtu stavebního spoření u nových a starších tarifů. ČMSS, Raiffeisen a MPSS přistoupily k zavedení poplatků za evidenci, resp. správu úrokového zvýhodnění, které bylo součástí nabídky starších tarifů.

⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 78/2008-721 ze dne 25. 2. 2009.

55. V průběhu správního řízení Úřad provedl místní šetření v sídlech některých stavebních spořitelen, za účelem získání podkladů, na základě kterých by bylo možné posoudit chování jednotlivých stavebních spořitelen z pohledu zákona⁹. Ze stejného důvodu se uskutečnilo místní šetření u tajemníka Asociace českých stavebních spořitelen (dále též jen „Asociace“ či „Asociace stavebních spořitelen“ či „AČSS“). V průběhu těchto místních šetření Úřad zajistil řadu dokumentů, především zápisů z jednání představenstev stavebních spořitelen, e-mailovou korespondenci mezi zaměstnanci jednotlivých stavebních spořitelen, v případě Asociace např. zápisy z jednání marketingové a právní komise a e-mailovou korespondenci mezi tajemníkem Asociace a jednotlivými stavebními spořitelkami.
56. Mezi zajištěnými dokumenty e-mailové korespondence byly mimo jiné i tabulky označené jako „Nové obchody českých stavebních spořitelen (včetně zvýšení)“, které obsahovaly údaje o počtu nově uzavřených smluv, o výši cílové částky a údaje o podílu jednotlivých stavebních spořitelen na trhu (celkem šlo o 47 položek). Tyto údaje byly v tabulkách uvedeny vždy zvlášť za každou stavební spořitelnu s tím, že tabulky byly vyhotovovány za každý měsíc. Vzhledem k informacím, které tyto tabulky obsahovaly, považoval Úřad za nezbytné zjistit, jakým způsobem a z jakého důvodu byly tyto tabulky vytvořeny.
57. Za tímto účelem Úřad provedl výslech dvou zaměstnanců ČMSS. Z jejich výpovědí vyplynulo, že zmíněné tabulky s údaji o počtu nových obchodů, o výši cílové částky a o podílu jednotlivých stavebních spořitelen na trhu oba svědci vypracovávali v rámci plnění svých pracovních úkolů. O tom, kdo a proč o zpracovávání tabulek rozhodl, nemohl žádný ze svědků, vzhledem ke krátké době, po kterou byli v ČMSS oba zaměstnání, podat žádné informace¹⁰.
58. Z šetření rovněž vyplynulo, že tabulky, které ČMSS vyhotovila, byly následně rozeslány všem stavebním spořitelnám.
59. Jak již bylo uvedeno, kontrolu dodržování podmínek pro poskytování státní podpory vykonává MFČR. Úřad proto v rámci správního řízení jednal i se zástupci tohoto ministerstva s cílem zjistit, zda a jaké informace od jednotlivých stavebních spořitelen vyžadovalo, resp. zda a jaké informace MFČR zpětně poskytovalo stavebním spořitelnám¹¹. Z jednání na MFČR vyplynulo, že toto ministerstvo zpracovávalo od stavebních spořitelen informace, které jsou definovány v zákoně o stavebním spoření, tj. podklady pro výplatu a vracení státní podpory. Tyto informace MFČR zpracovávalo kumulativně za všechny stavební spořitelny s tím, že informace získávalo jednotlivě od každé stavební spořitelny.
60. Dále zástupci MFČR uvedli, že jelikož i jiná ministerstva a další instituce požadovaly informace vztahující se k bytové výstavbě, bylo cca od roku 1997 dohodnuto, že stavební spořitelny budou nad rámec informací, které jsou povinny MFČR poskytovat podle zákona o stavebním spoření, předávat i informace o úvěrech s tím, že informace o počtu a objemu úvěrů, včetně účelu použití prostředků stavebního spoření, zpracuje za všechny

⁹ Viz protokoly I. č. 3 až 9, 579 až 582, 730 až 734, 837 až 839, 925 až 927 spisu správního řízení sp. zn. S 67/04.

¹⁰ Viz I.č. 1294 a 1299 spisu správního řízení sp. zn. S 67/04.

¹¹ Viz protokol I.č. 1277 až 1278 spisu správního řízení sp. zn. S 67/04.

stavební spořitelny jedna stavební spořitelna, a to Raiffeisen, která je poté zašle MFČR. Pokud jde o informace o podílu na trhu, které si mezi sebou jednotlivé stavební spořitelny vyměňovaly, tyto informace MFČR od stavebních spořitelen nevyžadovalo. Zástupci MFČR rovněž uvedli, že MFČR jednotlivým stavebním spořitelnám žádné informace zpětně nedávalo. Pokud MFČR informace o stavebních spořitelnách poskytovalo, šlo výlučně o souhrnné informace o stavebních spořitelnách pro potřeby např. ministra financí pro jednání o státním rozpočtu, parlamentu – vyřizování interpelací a dotazů poslanců, případně se jednalo o podklady pro bankovní komisi parlamentu. Vždy se jednalo o kumulované údaje za všechny stavební spořitelny. Jedinou zpětnou informací, kterou MFČR poskytovalo na vyžádání stavebním spořitelnám, byly informace o celkové vrácené částce zálohy státní podpory stavebními spořitelny MFČR v průběhu sledovaného roku.

61. S ohledem na uvedené Úřad považoval za nezbytné, aby účastníci správního řízení vysvětlili důvody, které je vedly k výměně informací o počtu nově uzavřených smluv, o výši cílové částky a o podílu každé stavební spořitelny na trhu. Za tímto účelem Úřad vyžádal od ČMSS informace o tom, kdo, kdy a proč rozhodl o tom, že to bude právě ČMSS, která bude zpracovávat tabulky obsahující informace o nových obchodech stavebních spořitelen a takto zpracované informace rozesílat ostatním stavebním spořitelnám.
62. Z vyjádření ČMSS vyplynulo, že informace o nových obchodech stavebních spořitelen byly zpracovávány cca od roku 1996 do tabulky, jejíž obsah byl prakticky neměnný. Jako důvod, proč byly tabulky s informacemi o nových obchodech zpracovávány, ČMSS uvedla, že bylo nezbytné zajistit pravidelné objektivní informování veřejnosti o vývoji sektoru stavebního spoření. Jako další důvod ČMSS uvedla, že MFČR i další státní orgány měly zájem o získávání údajů vztahujících se k problematice stavebního spoření.
63. K důvodům shromažďování informací o úvěrech společností Raiffeisen tato společnost uvedla, že do konce roku 1997 shromažďovalo MFČR čtvrtletní statistické informace od jednotlivých stavebních spořitelen v rozsahu a struktuře, které stanovilo toto ministerstvo. Protože stavební spořitelny měly shodné zájmy na upevňování důvěry klientů ve spolehlivost, funkčnost a stabilitu sektoru stavebního spoření, oslovila v září 1997 ČMSS ostatní stavební spořitelny s iniciativou na zavedení systému vzájemného informování. Cílem této iniciativy bylo zajistit shromažďování údajů na základě shodné metodiky tak, aby informace o stavebním spoření předkládané orgánům státní správy i veřejnosti odrážely co nejobektivněji stav na trhu stavebního spoření. Došlo k ustavení pracovní skupiny, složené ze zástupců jednotlivých stavebních spořitelen, jejímž vedením byla pověřena Raiffeisen, která v té době předsedala Asociaci. Pracovní skupina definovala strukturu a obsah jednotlivých údajů, který vycházel z rozsahu informací původně shromažďovaných MFČR. Návrh struktury byl poté schválen v prosinci 1997 na jednání Asociace. Své vyjádření doložila Raiffeisen kopií dopisu ČMSS ze dne 24. 9. 1997, kterým ČMSS navrhuje zavedení společného systému vzájemného informování stavebních spořitelen, kopií zápisu z jednání pracovní skupiny pro statistiku stavebního spoření konané dne 29. 10. 1997, kdy byla navržena struktura a obsah vykazovaných údajů, kopií zápisu z jednání pracovního sdružení stavebních spořitelen ze dne 18. 12. 1997, kdy byla schválena struktura statistických přehledů, a kopií zápisu

z jednání pracovní skupiny pro statistiku stavebních spořitelén ze dne 3. 2. 1998, kdy byla dohodnuta periodicita předávání informací a schváleno doplnění statistických údajů o další položky.

64. V dalším průběhu řízení Úřad považoval za nezbytné zjistit, komu byly statistické informace o jednotlivých stavebních spořitelénách (údaje o počtech smluv, cílových částkách, překlenovacích úvěrech apod.) zasílány. Z vyjádření Raiffeisen vyplynulo, že tabulku obsahující tyto informace zasílala Raiffeisen Ministerstvu financí ČR, Ministerstvu pro místní rozvoj ČR, České národní bance, Asociaci stavebních spořitelén i jednotlivým stavebním spořitelénám. Tabulky byly zpracovávány měsíčně.
65. Mezi dokumenty, které Úřad zajistil při místním šetření v MPSS, byly mimo jiné i grafy tržních podílů jednotlivých stavebních spořitelén, vypočtených podle počtu nově uzavřených smluv, cílových částek nově uzavřených smluv, počtu platných spořicíh smluv, naspořené částky a objemu poskytnutých překlenovacích úvěrů. Následně bylo zjištěno, že se jedná o interní materiál MPSS.
66. S cílem získat další informace o způsobu a důvodech výměny informací o činnosti stavebních spořitelén, k níž mezi stavebními spořitelénami docházelo, vyslechl Úřad rovněž tajemníka Asociace. Z výpovědi vyplynulo, že pravidelně měsíčně, přibližně k 10. dni měsíce, dostávala od ČMSS souhrnnou tabulku s informacemi o počtu nových obchodů. Stejně tak pravidelně měsíčně, zhruba kolem 20. dne měsíce, dostávala od Raiffeisen souhrnnou tabulku, která obsahovala údaje o nových obchodech a o úvěrových a spořicíh smlouvách za uplynulý měsíc. Údaje obsažené v tabulkách byly využívány ke komunikaci s veřejností a novináři, když bylo třeba, příp. do tiskové zprávy Asociace, která byla následně posílána novinářům. Ze strany Asociace nebyly směrem k jednotlivým stavebním spořitelénám zasílány žádné údaje týkající se počtu smluv, podílu na trhu, cílových částek a počtu úvěrů. Asociace informovala jednotlivé stavební spořitelny např. pouze o připravované legislativě, o jednáníh vedených s Bankovní asociací, Asociací penzijních fondů, Evropským sdružením stavebních spořitelén apod. Tajemník Asociace rovněž uvedl, že neví o tom, že by na půdě Asociace byly mezi zástupci jednotlivých stavebních spořitelén projednávány otázky týkající se poplatkové politiky jednotlivých stavebních spořitelén.
67. Z vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj ČR poskytnutého Úřadu vyplynulo, že stavební spořitelny neměly zákonnou povinnost poskytovat tomuto ministerstvu jakékoliv informace, ale činily tak na základě vzájemné dohody. Data byla tomuto ministerstvu poskytována Asociací stavebních spořitelén, a to jak za jednotlivé spořitelny, tak souhrnně za všechny stavební spořitelny. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR z tohoto podkladu čtvrtletně zpracovávalo sumarizované tabulky a grafy a následně je uveřejňovalo na svých webových stránkách pod menu „Bytová politika“. Jednalo se vždy o agregovaná data za všechny stavební spořitelny bez specifikace procentních podílů jednotlivých stavebních spořitelén na trhu. S jednotlivými stavebními spořitelénami nebylo dané ministerstvo v přímém kontaktu; komunikovalo o sumarizovaných údajích vždy s tou spořitelnou, která data po určitou dobu shromažďovala a poté je – sumarizované – zpětně rozesílala jednotlivým dalším stavebním spořitelénám, Ministerstvu pro místní rozvoj ČR a Ministerstvu financí ČR.

68. Z vyjádření České národní banky vyplynulo, že stavební spořitelny stejně jako jiné banky (ve smyslu zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů) předkládaly České národní bance výkazy a hlášení podle opatření České národní banky, kterým bylo stanoveno předkládání výkazů bankami a pobočkami zahraničních bank České národní bance. Součástí těchto hlášení však nebyly informace o procentním podílu stavebních spořitelen na trhu. V rámci bankovního dohledu si Česká národní banka vyžádala v červnu 2000 po tehdejší předsedovi Asociace souhrnné informace za stavební spořitelny dostupné Asociaci. Tyto údaje byly posílány pravidelně počínaje datem 30. 9. 2000 v téměř nezměněné podobě. Poslední údaje obdržela Česká národní banka dne 31. 5. 2004. Tyto údaje však Česká národní banka stavebním spořitelnám zpětně nesdělovala.
69. Raiffeisen v průběhu řízení oznámila Úřadu, že představenstvo Raiffeisen na svém zasedání dne 20. 7. 2004 rozhodlo o ukončení účasti Raiffeisen na dohodě o shromažďování, zpracovávání a následném rozesílání statistických přehledů o stavebním spoření s tím, že informační povinnost vyplývající ze zákona o stavebním spoření, bude Raiffeisen plnit vůči příslušným orgánům státní správy výlučně přímo a nezávisle na ostatních stavebních spořitelnách. V této souvislosti Raiffeisen navrhla vložit do rozhodnutí Úřadu závazek spočívající v přijetí interních opatření zajišťujících plnění rozhodnutí představenstva o ukončení účasti Raiffeisen na uvedené dohodě a závazek předložit Úřadu informaci o přijatých opatřeních. SSČS k výměně informací Úřadu oznámila podáním ze dne 3. 8. 2004, že s ohledem na správní řízení vedené Úřadem přestává s okamžitou platností zasílat údaje Ministerstvu financí ČR, Ministerstvu pro místní rozvoj ČR a České národní bance ve stávajícím rozsahu a frekvenci. Dosud vždy považovala rozsah a frekvenci zasílaných údajů za požadavek, který vzešel výhradně od výše zmíněných příjemců předmětných údajů, a považovala je za nezbytné pro činnost uvedených státních orgánů v oblasti výkaznictví či statistiky. V průběhu dalšího řízení pak SSČS informovala Úřad o tom, že od rozšíření předmětu správního řízení (sdělení doručeno dne 23. 6. 2004) již žádné údaje neposkytovala.
70. Podáním ze dne 10. 8. 2004 informovala ČMSS Úřad o svém dopise zaslaném ministru financí ČR, v němž mu sdělovala, že z dosavadního průběhu řízení vedeného Úřadem lze dovodit, že ve způsobu shromažďování a zpracovávání statistických informací a dat o činnosti stavebních spořitelen, které byly zasílány příslušným institucím (vždy jednou ze spořitelen za všechny v přehledné formě), bylo spatřováno možné porušení zákona. Dále uvedla, že bude nucena dočasně, do vyjasnění celé situace, pozastavit poskytování informací, a to i s vědomím nepříznivého dopadu na informovanost MFČR o vývoji v sektoru stavebního spoření. ČMSS rovněž žádala o vyjasnění situace, aby mohla i nadále řádně plnit svou „zákonem stanovenou“ informační povinnost. Později Úřad informovala o tom, že za červenec 2004 (ani později) již statistické údaje ve výše popsané formě neposkytla.
71. Účastníci řízení HYPO a Wüstenrot sdělili Úřadu, že účast na výměně statistických přehledů, resp. na dohodě o výměně informací, ukončili v květnu roku 2004; účastník řízení MPSS pak v červenci 2004.

72. V pokračujícím prvostupňovém řízení byli vyslechnuti účastníky řízení navrhovaní pracovníci ústředních orgánů státní správy, a to Ministerstva financí ČR, Ministerstva pro místní rozvoj ČR a České národní banky (dále též jen „**ČNB**“).
73. Z provedených svědeckých výpovědí vyplynulo, že MFČR nejpozději v roce 1997 dohodlo s tehdejším sdružením stavebních spořitelen (Pracovní sdružení stavebních spořitelén, nyní Asociace stavebních spořitelén) čtvrtletní předávání informací o stavebním spoření (a to i pro potřeby Ministerstva pro místní rozvoj ČR), přičemž předtím zpracovávalo MFČR informace o stavebním spoření samostatně. Tyto údaje byly doplněny o informace ve vazbě na poskytování úvěrů, aby byl získán celkový přehled o vývoji systému stavebního spoření v ČR. MFČR mělo zájem vědět, jak efektivně bude systém stavebního spoření, resp. státní podpora využita. Pracovní sdružení stavebních spořitelén nabídlo MFČR, že by veškeré údaje za 6 stavebních spořitelén pravidelně čtvrtletně shromažďovala jedna stavební spořitelna od ostatních stavebních spořitelén a přehled požadovaných informací v jednotné struktuře předávala MFČR. Na tomto systému se pak již nic neměnilo. Údaje o podílu jednotlivých stavebních spořitelén na trhu MFČR nevyžadovalo – tyto informace ke své činnosti nepotřebovalo. Zpětně MFČR předávalo jen souhrnné údaje o všech spořitelnách a nově je zveřejňovalo i na internetových stránkách. Návrh obsahu a periodicity předávaných informací vyšel od Pracovního sdružení stavebních spořitelén, forma předávání informací byla dohodnuta mezi MFČR a skupinou inamatiků – pracovníků stavebních spořitelén. MFČR ovlivnilo obsah zpracovávaných tabulek, co se týče informací významných pro jeho činnost.
74. Dále bylo zjištěno, že Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (dále též jen „**MMR**“) se snažilo zjišťovat a zveřejňovat mj. i některé základní údaje o stavebním spoření. Údaje o stavebním spoření získávalo MMR od Ministerstva financí ČR, popř. od Asociace stavebních spořitelén. Publikována byla pouze agregovaná data týkající se např. počtu smluv, vyplacené státní podpory, průměrné výše státní podpory, počtu úvěrů apod. Jednalo se zásadně o souhrnná data za celý systém stavebního spoření v ČR. Některá data byla podrobněji členěná, např. počet a objem úvěrů na překlenovací úvěry a řádné úvěry. Periodicita předávání informací byla čtvrtletní. V červenci 2004 oznámila MMR tehdy předsedající spořitelna z Asociace stavebních spořitelén, že ukončuje sbírání a distribuci statistických přehledů, a to bez udání důvodu. Cílem shromažďování údajů o stavebním spoření bylo poskytnout veřejnosti souhrnné informace o smlouvách, objemech a výši státní podpory a účelech užití úvěrů. Vlastní koncepce tabulek obsahujících předávané údaje od Asociace stavebních spořitelén byla ze strany MMR pouze akceptována, nedošlo k žádné úpravě na žádost tohoto ministerstva. Individuální údaje či konkrétně údaje o podílu na trhu MMR pro svoji činnost nepotřebovalo. Co se týče počátku spolupráce se sdružením stavebních spořitelén zhruba v roce 1999 se MMR seznámilo se systémem předávání informací, který využívalo Ministerstvo financí ČR a média. MMR požádalo dopisem signovaným tehdejším vrchním ředitelem sekce bytové politiky o zasílání daných informací ve formě a obsahu, v jakých byly ze strany Asociace stavebních spořitelén k dispozici.
75. Ze svědeckých výpovědí rovněž vyplynulo, že ČNB vyžadovala od stavebních spořitelén údaje v rámci bankovního dohledu a se systémem předávání informací za stavební spořitelny se seznámila v roce 2000, kdy požádala Asociaci stavebních spořitelén,

aby rovněž ČNB tyto údaje poskytovala. O informace o tržním podílu, které byly obsaženy v tabulkách, neměla ČNB zájem. Zpětně ČNB stavebním spořitelnám žádné údaje neposkytovala.

76. Úřad dále v řízení zkoumal periodicitu, způsob, obsah a rozsah informování veřejnosti o stavebním spoření prostřednictvím tisku a dalších hromadných sdělovacích prostředků, včetně internetových stránek jednotlivých účastníků řízení a Asociace stavebních spořitelén. Úřad přitom vyšel zejm. z velmi podrobných informací doložených účastníky řízení v rámci jejich vyjádření činěných v průběhu správního řízení a rovněž např. z obsahu zmíněných internetových stránek. Bylo zjištěno, že jednotlivé stavební spořitelny (včetně jejich Asociace) informovaly veřejnost spíše nepravidelně, často s odstupem několika měsíců. Některé stavební spořitelny (zejm. ČMSS) poskytovaly poměrně podrobné informace o vlastní činnosti, avšak zpravidla jako souhrnné údaje za uplynulé pololetí či kalendářní rok (včetně např. údajů o hospodaření společnosti, řešení aktuálních problémů spojených se změnou legislativy apod.). Většina účastníků řízení informovala veřejnost prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků zejména o zisku dosaženém danou společností za konkrétní období a o celkovém počtu uzavřených smluv o stavebním spoření (a to zpravidla ve srovnání s předchozím rokem). Menší soutěžitelé (např. Wüstenrot) informovali veřejnost prostřednictvím masmédií, zejm. tisku, daleko méně často a méně podrobně než větší soutěžitelé (zejm. ČMSS). Veřejnost byla také zpravována spíše o situaci v sektoru stavebního spoření obecně (tj. jaký počet občanů/subjektů v tuzemsku má uzavřenu smlouvu o stavebním spoření, jaké jsou celkové objemy čerpaných úvěrů a cílových částek atd.), než o přesných údajích za jednotlivé hráče na trhu. Běžně informovala média obyvatele ČR s periodicitou tří a více měsíců, zpravidla za kalendářní čtvrtletí či v rámci bilancování uplynulého roku. Vlastní zveřejňování informací konkrétními subjekty stavebního spoření (ať už účastníky řízení nebo jejich sdružením) lze charakterizovat jako nepravidelné a spíše nárazové, co se týče obsahu a rozsahu sdělovaných informací (často se jednalo spíše o formu reklamy, než prosté sdělení příslušných údajů). Zšetření Úřadu nevyplývalo, že by účastníci řízení zpravovali veřejnost o svém jednání v soutěži na trhu a jeho aktuálním stavu a výsledcích, včetně např. vývoje tržních podílů v čase, pravidelně ve stejném rozsahu jako byla jejich vzájemná výměna informací. Rovněž nebylo zjištěno, že by informování s takovou periodicitou (měsíčně) a v takovém rozsahu (viz tabulky popisované výše) spotřebitelé služeb účastníků řízení (či zájemci o ně) požadovali. Pro orientaci těchto spotřebitelů i novinářů v nabídkovém portfoliu, včetně ceny, měli všichni účastníci řízení zřízena informační centra, telefonní linky i např. e-mailové kontakty a rovněž dávali k dispozici aktuální obchodní podmínky v rámci sítě svých poboček.
77. V prvoinstančním řízení byl Úřadem dále proveden důkaz Znaleckým posudkem (viz výše), který se zabývá mj. charakteristikou stavebního spoření a dále provádí rozbor odlišností tohoto produktu od jiných produktů spořicího a úvěrového charakteru. Znalecký posudek dospívá k závěru, že výnosnost stavebního spoření – spoření¹² je díky

¹² Znalecký posudek považuje pro tento subprodukt stavebního spoření relevantní následující skupiny vyměňovaných informací: nové obchody v členění na počet smluv a cílové částky, stav platných smluv o stavebním spoření v členění na počet smluv a cílové částky, výpovědi po uplynutí pětileté vazací lhůty.

státní podpoře oproti ostatním spořicími produktům na finančním trhu výrazně vyšší. Dále se Znalecký posudek zabývá rozbořem významu jednotlivých subproduktů (tj. fází spořicí a úvěrové) pro podnikání účastníků řízení (problematika rentability). Rozbor rentability stavebních spořitelen ve fázi stavebního spoření – spoření ukázal, že je možné s touto fází dále pracovat jako se samotným subproduktem, neboť dosažená rentabilita subproduktu v relevantním období dostatočovala s vysokou pravděpodobností k úhradě ekonomických nákladů. Poskytování úvěrů je dle Znaleckého posudku vysoce rentabilní činností (rentabilnější než fáze stavebního spoření – spoření), což umožňuje posuzovat tuto fázi jako samostatný produkt. Při zohlednění faktu, že nenahraditelnost subproduktu stavebního spoření – spoření je způsobena zejména státním příspěvkem, je podle Znaleckého posudku možné považovat tento subprodukt za produkt výrazně homogenní. Znalecký posudek považuje pak trh, na kterém se střetává nabídka subproduktu stavebního spoření – spoření s poptávkou po tomto produktu ze strany skutečných či potenciálních účastníků za relevantní trh ve smyslu § 2 odst. 2 zákona. Naopak co se týče subproduktu stavebního spoření – úvěr¹³, nepovažuje jej Znalecký posudek za trh, na kterém se střetává nabídka s poptávkou po tomto subproduktu, tedy za relevantní trh ve smyslu § 2 odst. 2 zákona. Jako relevantní trh vymezil Znalecký posudek pro účely subproduktu stavebního spoření – úvěr trh úvěrů pro financování bytových potřeb.

78. V části 06/03/02 pak Znalecký posudek hodnotí potenciální škodlivost informací z pohledu přerozdělení užitku mezi stavební spořitelny a účastníky stavebního spoření. Souhrnně lze uvést, že ze Znaleckého posudku vyplývá, že v případě subproduktu stavebního spoření – spoření mohly stavební spořitelny na základě dohody o výměně informací získat jiným způsobem nedostupné informace, které mohly použít pro přerozdělení ekonomického prospěchu ze stavebního spoření. Dopad je pak sledován v rychlejší přenosu cenového rozhodnutí jednoho účastníka řízení do cen ostatních účastníků řízení, resp. díky okamžité možnosti testu míry nedokonalé informace u účastníků stavebního spoření mohlo docházet k cenovým změnám, které by jinak nenastaly. Znalecký posudek naproti tomu uvádí, že existuje jen velmi malý potenciál využití relevantních informací pro přerozdělení ekonomického prospěchu ze subproduktu stavebního spoření – úvěr.
79. Podle Znaleckého posudku mohou tyto kvalitativní informace při vysoké uniformitě poskytovaného produktu indikovat úspěšnost jednotlivých subjektů v distribučních kanálech produktu stavebního spoření, případně celého marketingového mixu. Jinými slovy lze provést podrobnou analýzu úspěšnosti konkurenčního obchodního modelu, což může vést k přejímání prvků, které považuje daný subjekt za klíčové pro úspěšnost konkurenčního subjektu.
80. Účastník řízení SSČS v průběhu správního řízení předložil dokument Ekonomická analýza chování subjektů na trhu stavebního spoření (dále též jen „**Ekonomická analýza**“). Dokument s podtitulem „odborný posudek“ zpracovali Ing. Alena Zemplerová, CSc., vědecká pracovnice Národohospodářského ústavu akademie věd České republiky, a Ing. Patrik Paneš, interní doktorant na Vysoké škole ekonomické. Posudek je datován

¹³ Pro tento subprodukt jsou ve Znaleckém posudku považovány za relevantní tyto skupiny vyměňovaných informací: nové překlenovací úvěry a úvěry ze stavebního spoření v členění na počet smluv a cílové částky, stav platných překlenovacích úvěrů a úvěrů ze stavebního spoření v členění na počet smluv a cílové částky.

dnem 29. 3. 2005. Úřad podotýká, že Ekonomická analýza byla zpracována v době, kdy předmět správního řízení byl vymezen širěji. Cílem posudku je podle autorů na základě analýzy chování stavebních spořitelů během let 1999 až 2003 odpovědět na otázku, zda je zvýšení poplatků souvisejících se stavebním spořením možné považovat za výsledek zakázané dohody o výměně informací nebo zda existuje jiné racionální vysvětlení pro chování SSČS v daném období.

81. Ekonomická analýza obsahuje čtyři části. V první části autoři analyzovali trh stavebního spoření a poplatkové strategie stavebních spořitelů v období let 1999 – 2003. Cílem této části analýzy bylo zjistit, zda chování subjektů na trhu stavebního spoření lze považovat za jednání ve shodě. Druhá část Ekonomické analýzy se zabývá posouzením vnějších ekonomických podmínek za účelem zjištění, zda došlo v letech 1999 – 2003 k radikální změně těchto podmínek a zda lze považovat zvýšení poplatků za reakci na změnu vnějších ekonomických podmínek. V třetí části autoři rozebrali vnitřní hospodaření SSČS a ve čtvrté části se zabývali výměnou informací na trhu stavebního spoření a charakterem těchto informací. Ekonomická analýza rovněž obsahuje shrnutí výsledků.
82. Úřad se bude v dalším textu podrobněji zabývat pouze čtvrtou částí Ekonomické analýzy, neboť tato část je relevantní aktuálnímu předmětu řízení. Autoři v této části analýzy uvádějí, že do činnosti stavebních spořitelů zasahuje Ministerstvo financí, které vyžaduje informace a zveřejňuje je za účelem zvýšení transparentnosti a stability na trhu stavebního spoření. Dle analýzy měly vyměňované informace historický a veřejný charakter; šlo o informace o tržních podílech za minulá období, z jejichž znalosti nelze usuzovat na poplatkovou politiku konkurentů do budoucna.

V. Vymezení relevantního trhu

83. Trh je obecně místem, kde se střetává nabídka s poptávkou. Dle ustanovení § 2 odst. 2 zákona je pak relevantním trhem trh zboží, které je z hlediska své charakteristiky, ceny a zamýšleného použití shodné, porovnatelné nebo vzájemně zastupitelné, a to na území, na němž jsou soutěžní podmínky dostatečně homogenní a zřetelně odlišitelné od sousedících území. Relevantní trh je především třeba vymezit z hlediska věcného a geografického.
84. Při vymezení relevantního trhu z hlediska věcného je třeba vycházet z pohledu spotřebitele, resp. zohlednit, které výrobky či služby považuje vzhledem k jejich vlastnostem, ceně a zamýšlenému užití za shodné, zaměnitelné nebo vzájemně zastupitelné. Prvním krokem při vymezování relevantního trhu je analýza poptávkové strany trhu, resp. poptávková substituce.
85. Při vymezení relevantního trhu Úřad vycházel ze stavu k 30. 4. 2004, tj. k datu ukončení posuzovaného jednání stavebních spořitelů.
86. Výchozím bodem analýzy je konkrétní zboží poskytované účastníky řízení, zde tedy stavební spoření, případně jednotlivé subprodukty stavebního spoření. Další vymezování relevantního trhu spočívá v posouzení, zda v úvahu přicházející alternativní zboží je s výchozím zbožím zastupitelné z pohledu spotřebitele¹⁴. Úřad se tedy v rámci vymezení

¹⁴ Srov. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci č.j. 2 A 6/96 ze dne 14. 11. 1996 ve věci Škoda automobilová.

relevantního trhu zabýval charakteristikou stavebního spoření, jehož poskytovateli jsou všichni účastníci řízení.

87. Stavební spoření je upraveno zákonem o stavebním spoření. Poskytovateli stavebního spoření jsou banky označované jako stavební spořitelny. Pojem stavební spoření je vymezen v zákoně o stavebním spoření jako účelové spoření spočívající v přijímání vkladů od účastníků stavebního spoření, v poskytování úvěrů účastníkům stavebního spoření a v poskytování příspěvku (státní podpory) fyzickým osobám – účastníkům stavebního spoření.
88. Účastníkem stavebního spoření může být fyzická nebo právnická osoba, která uzavře se stavební spořitelnou písemnou smlouvu o stavebním spoření, ve které se zejména zaváže ukládat na účet u stavební spořitelny vklady ve smluvené výši. Stavební spořitelna tyto vklady úročí úrokem sjednaným ve smlouvě o stavebním spoření. Při splnění podmínek stanovených zákonem o stavebním spoření (zejména při splnění minimální doby od uzavření smlouvy, kdy nebylo nakládáno s uspořenou částkou, nebo kdy v této době byla uzavřena smlouva o úvěru ze stavebního spoření) poskytuje stát fyzickým osobám jako účastníkům stavebního spoření státní podporu¹⁵. Státní podpora je poskytována zálohově každý rok a její výše činí zákonem dané procento z uspořené částky v příslušném kalendářním roce, maximálně však ze zákonem stanovené částky¹⁶. Vklady a státní podpora jsou úročeny podle zvolené tarifní varianty, která je předmětem nabídky jednotlivých stavebních spořitel. Částku uspořenou na základě smlouvy o stavebním spoření může účastník stavebního spoření použít dle vlastního uvážení.
89. Účastník stavebního spoření má právo na poskytnutí úvěru ze stavebního spoření na financování bytových potřeb za předpokladu splnění podmínek daných zákonem o stavebním spoření a podmínek stanovených stavební spořitelnou ve všeobecných obchodních podmínkách.
90. Stavební spoření je produkt, který byl založen především za účelem podpory financování potřeb pro bydlení. Účelem stavebního spoření je nashromáždit určité finanční prostředky v poměrně krátké době s možným vznikem nároku na poskytnutí výhodně úročeného úvěru za stanovených podmínek.
91. Vymezením relevantního trhu se zabývá rovněž Znalecký posudek. Uvádí se v něm, že produkt stavebního spoření je možné rozdělit na dvě fáze, a to fázi spořicí a fázi úvěrovou. Fáze spořicí je spojena s kumulací kapitálu a poskytováním státního příspěvku; ve fázi úvěrové je možné získat úvěr ze stavebního spoření za účelem financování bytových potřeb (po splnění minimální čekací doby 24 měsíců). Pro samostatné posuzování úvěrové fáze stavebního spoření rovněž svědčí dosahovaná rentabilita z tohoto subproduktu. Znalecký posudek dále srovnává subprodukt stavebního spoření – fázi spořicí s dalšími možnými alternativami uložení peněz a dochází k závěru, že stavební spoření má při zachování stejného rizika nejméně trojnásobnou výnosnost ve srovnání s obdobnými produkty. Základním znakem, který odlišuje stavební spoření – fázi spořicí

¹⁵ Úřad pro účely tohoto správního řízení odhlédl od případné segmentace trhu dle účastníků stavebního spoření.

¹⁶ Roční výše státní podpory u smluv uzavřených do 31. 12. 2003 (na dobu minimálně 5 let) činí 25% z ročně uspořené částky, maximálně však z částky 18.000,- Kč. U smluv uzavřených od 1. 1. 2004 činí výše státní podpory 15% z ročně uspořené částky, maximálně však z částky 20.000,- Kč.

od jiných finančních produktů, je poskytování státního příspěvku. Subprodukt spoření nelze nahradit jinými alternativními investicemi při stejné výnosnosti a stejné míře rizika. Pro druhou fázi stavebního spoření – úvěr – alternativy dle Znaleckého posudku existují, nejbližší alternativou je hypoteční úvěr (od roku 2004 ve formě tzv. americké hypotéky – viz níže). Subprodukt úvěr je tedy dle Znaleckého posudku součástí trhu úvěrů pro financování bytových potřeb.

92. I s přihlédnutím k závěrům obsaženým ve Znaleckém posudku Úřad konstatuje, že základním rysem, jenž stavební spoření odlišuje od ostatních forem spoření, je fakt, že stavební spoření je v části spořicí spojeno s přidělovanou státní podporou a pevně sjednanou výší úroku po dobu spoření. Obdobou státní podpory stavebního spoření je sice státní podpora penzijního připojištění; tyto dva produkty se však zásadně z pohledu spotřebitele odlišují účelem jejich užití. Cílem penzijního připojištění je totiž zajistit jeho účastníkům dostatečnou finanční rezervu pro období, kdy u nich obecně dochází k poklesu příjmů. U penzijního připojištění činil státní příspěvek maximálně 1.800,-Kč ročně (u stavebního spoření 3.000,-Kč/rok až 4.500,-Kč/rok). Penzijní připojištění je formou dlouhodobého spoření (min. 5 až 10 let) spíše malých částek, kdy výplata naspořených peněz je v zásadě možná až od dovršení 60 let věku. Pro stavební spoření taková omezení neplatí. Prvotním a hlavním účelem stavebního spoření pak je zajistit si finanční prostředky na financování bytových potřeb. Základním faktorem způsobujícím výjimečnost stavebního spoření, přinejmenším ve spořicí fázi, je státní ingerence, spočívající nejen v poskytování státní podpory, ale i velmi podrobné zákonné regulaci poskytování tohoto druhu zboží. Spořicí fáze stavebního spoření je charakteristická rovněž vysokou výnosností tohoto produktu, danou státní podporou a vysokým úročením vložené finanční částky, které u ostatních spořicích produktů není obvyklé. Lze důvodně předpokládat, že mezi základní kritéria ovlivňující spotřebitele při rozhodování o investování uspořených prostředků patří poměr výnosu, rizika a likvidity; poměr uvedených kritérií je u stavebního spoření – spořicí fáze zásadním způsobem jiný než u ostatních produktů.
93. Zatímco ke spořicí fázi stavebního spoření neexistuje žádný podobný, stejně výhodný produkt (viz výše), následná fáze stavebního spoření, část úvěrová, substituty může mít. Úvěrová fáze stavebního spoření se vyznačuje podstatně nižší mírou státní regulace, kdy jediným vlivem státu je skutečnost, že poskytovatel úvěrů ze stavebního spoření je omezen ve stanovení maximální výše úrokové sazby ve vztahu k úrokové sazbě z vkladů přijatých od účastníků stavebního spoření. Do takto pojatého širšího trhu poskytování úvěrů pro financování bytových potřeb by bylo možno zařadit především hypoteční úvěry a rovněž jiné bankovní úvěrové produkty. Hypoteční úvěry jsou rovněž využitelné pro financování bytových potřeb, i když ve srovnání s úvěry ze stavebního spoření měly dříve (v letech 1998–2003) užší možnosti použití a vyšší nároky na zajištění (do roku 2003 nebylo možné využít hypoteční úvěr pro změnu, modernizaci a údržbu bytu, což u úvěru ze stavebního spoření možné bylo). Od roku 2004 získaly hypoteční banky možnost poskytovat tzv. americké hypotéky (tj. spotřebitelské úvěry kryté hypotečními zástavními listy), čímž byla eliminována značná část výhod spojených s širším užitím úvěru ze stavebního spoření. Podrobnějším zkoumáním možné zastupitelnosti jednotlivých „úvěrů“ pro financování bytových potřeb se Úřad dále nezabýval, neboť na úvěrovou fázi stavebního spoření nebyl zjištěn dopad dohody o výměně informací, a to ani potenciální.

94. Jednotlivé fáze stavebního spoření – tj. fáze spořicí a fáze úvěrová, nejsou k sobě vázány natolik pevně, aby o nich nebylo možno uvažovat i samostatně. Rovněž spotřebitel – klient stavební spořitelny, může poptávat pouze spoření v rámci spořicí fáze stavebního spoření; fázi úvěrovou nemusí vůbec využít či ji může užít v kombinaci např. s hypotečním úvěrem.
95. Pro doplnění Úřad uvádí, že stavební spoření – fáze spořicí poskytovaná všemi účastníky řízení na relevantním trhu je homogenní, přičemž sjednocujícím prvkem je právě přiznávaná státní podpora. Rovněž doprovodné služby byly v průběhu času do značné míry unifikovány.
96. V souladu s právním názorem odvolacího orgánu a na základě výše uvedeného hodnocení vymezil Úřad relevantní trh z hlediska věcného jako trh stavebního spoření – fáze spořicí.
97. S vymezením zastupitelného zboží a relevantního trhu po stránce věcné jako trh stavebního spoření – fáze spořicí se již dříve ztotožnil ve svém rozsudku nejen krajský soud, ale i NSS (viz výše).
98. Relevantní trh z hlediska geografického zahrnuje území, na kterém se realizuje vztah nabídky a poptávky po výrobcích nebo službách za dostatečně homogenních podmínek, jimiž se odlišuje od ostatních území, na kterých nabídka a poptávka probíhá za podmínek zřetelně odlišných. Všichni účastníci řízení poskytují stavební spoření na celém území České republiky. Nebylo zjištěno, že by v podmínkách pro poskytování stavebního spoření existovaly na některé části území České republiky zásadní odlišnosti. S ohledem na charakteristické podmínky poskytování služby stavebního spoření v České republice je vyloučeno širší vymezení relevantního trhu z hlediska geografického než území České republiky.
99. Z hlediska geografického je tedy relevantním trhem území celé České republiky, neboť poskytování služeb stavebního spoření probíhá na celém tomto území za homogenních podmínek.

VI. Právní posouzení jednání účastníků řízení

100. Jednání účastníků řízení posuzované Úřadem v tomto řízení časově spadá do doby, na kterou se vztahoval jak zákon č. 63/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů (doba do 30. 6. 2001), tak současně platný zákon o ochraně hospodářské soutěže. Obě citované právní normy shodně stanovily zákaz dohod mezi soutěžiteli, rozhodnutí jejich sdružení a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě, které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže.
101. Podle § 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže tento zákon upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb (dále jen „zboží“) proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo, za podmínek stanovených tímto zákonem, jejímu ohrožení (dále jen „narušení“) dohodami soutěžitelů, zneužitím dominantního postavení soutěžitelů, nebo spojením soutěžitelů.
102. Dle § 2 odst. 1 zákona se soutěžiteli podle tohoto zákona rozumí fyzické a právnické osoby, jejich sdružení, sdružení těchto sdružení a jiné formy seskupování, a to i v případě,

že tato sdružení a seskupení nejsou právníckými osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli.

103. Dle § 3 odst. 1 zákona dohody mezi soutěžiteli, rozhodnutí jejich sdružení a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (dále jen „**dohody**“), které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže, jsou zakázané a neplatné, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak nebo pokud Úřad nepovolí svým rozhodnutím nebo vyhláškou z tohoto zákazu výjimku.
104. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona dopadá jak na horizontální, tak i na vertikální dohody soutěžitelů. Horizontální dohody jsou dohody soutěžitelů (vzájemných konkurentů), kteří působí na stejné úrovni trhu zboží.
105. Materiálně obdobnou úpravu obsahoval i zákon č. 63/1991 Sb.
106. V § 6 odst. 1 písm. a) zákon stanoví, že zákaz dohod podle § 3 odst. 1 zákona se nevztahuje na horizontální dohodu, pokud společný podíl účastníků dohody na relevantním trhu nepřesahuje 5 %. U horizontálních dohod, u nichž podíl účastníků dohody na relevantním trhu nepřevyšuje tuto hranici, není jejich dopad na hospodářskou soutěž významný, a proto jsou ze zákazu dohod narušujících soutěž vyňaty (tzv. dohody *de minimis*). Obdobně zákon č. 63/1991 Sb. umožňoval pro „bagatelní“ dohody využít vynětí ze zákazu dohod dle § 3 odst. 1, a to v případě podílu na zásobování trhu daného zboží menším než 5% celostátního trhu.¹⁷
107. Vynětí ze zákazu dohod podle § 6 odst. 1 zákona (i když splňují podmínky tohoto ustanovení) se netýká dohod vyjmenovaných v § 6 odst. 2 zákona, např. horizontálních dohod o přímém nebo nepřímém určení cen nebo o rozdělení trhu nebo nákupních zdrojů.¹⁸
108. Soutěžní teorie rozlišuje dva druhy dohod o výměně informací, a to dohody, které jsou součástí jiné dohody o horizontální spolupráci (např. cenové dohody, dohody o omezení nebo kontrole výroby) a jako takové jsou vzhledem ke své provázanosti zakázány a posuzovány pouze prostřednictvím tohoto jiného jednání, jež umožnily. Ve druhém případě se pak jedná o samostatné dohody o výměně informací.
109. S ohledem na charakter posuzované dohody o výměně informací se Úřad dále zaměřil na popis druhého typu těchto dohod. Výměna informací může být uskutečňována různými způsoby, informace mohou být sdíleny přímo mezi soutěžiteli nebo mohou být sdíleny prostřednictvím společného subjektu (např. sdružení, asociace), příp. prostřednictvím třetí strany (společnosti provádějící průzkum trhu apod.).
110. Samostatné dohody o výměně informací nejsou automaticky samy o sobě (*per se*) považovány za zakázané, a proto pro závěr o jejich protisoutěžní povaze je nutné pečlivě zkoumat všechny formální i materiální znaky skutkové podstaty. Z evropské judikatury lze dovodit, že systém výměny informací nemá *a priori* efekt na omezení soutěže, pokud relevantní trh není vysoce koncentrovaný, neumožňuje identifikaci konkrétních subjektů

¹⁷ K účinnému vynětí ze zákazu dohod bylo zapotřebí schválení soutěžního orgánu (viz § 3 odst. 4 a 5 zákona č. 63/1991 Sb.).

¹⁸ Zákon č. 63/1991 Sb. umožňoval požádat o povolení výjimky z neplatnosti dohod dle § 3 téhož zákona při splnění stanovených podmínek, a to na určitou dobu (§ 5 zákona č. 63/1991 Sb.).

a přístup k informacím a jejich užití není diskriminační fakticky či právně. NSS ve svém rozsudku 1 Afs 78/2008-721 ze dne 25. 2. 2009¹⁹ k tomu ještě doplňuje, že citlivá povaha informací je zásadním faktorem v hodnocení protisoutěžní povahy takové dohody, stejně jako fakt, jestli odhalují nejen tržní pozice, ale také strategie jednotlivých soutěžitelů.

111. Zásadním faktorem pro hodnocení protisoutěžní povahy samostatné dohody o výměně informací je tedy citlivá povaha vyměňovaných informací a skutečnost, že prostřednictvím výměny takových informací je odhalována i strategie vzájemných konkurentů. Nezbytné je rovněž posoudit četnost/periodicitu vyměňovaných informací, jejich povahu a charakter, tj. zda jde o informace veřejné či důvěrné, souhrnné nebo individuální, historické nebo současné. Důležité je i zohlednit charakter trhu, na kterém je výměna informací uskutečňována (koncentrace, transparentnost, symetrie, složitost, stálost apod.).
112. V případě prokázání protisoutěžní povahy samostatné dohody o výměně informací, je pak nezbytné posoudit, zda je možné pro konkrétní dohodu využít vyloučení ze zákazu dohod dle § 6 odst. 1 zákona, resp. podle příslušných ustanovení zákona č. 63/1991 Sb.
113. Úřad konstatuje, že účastníci řízení jsou horizontálními konkurenty. V řízení bylo prokázáno, že jeho účastníci dne 18. 12. 1997 na jednání „Pracovního sdružení stavebních spořitelen“ schválili strukturu a obsah přehledů o vlastní činnosti a následně dohodli i periodicitu předávání těchto informací (včetně doplnění o další položky). K informacím vyměňovaným následně s měsíční periodicitou mezi účastníky řízení patřily údaje o počtu nově uzavřených smluv, cílové částce a podílech na trhu vypočítaných dle obou těchto údajů. Tyto údaje byly zasílány všem účastníkům dohody včetně porovnání s předchozím měsícem a bylo z nich možno vysledovat vývoj tržních podílů jednotlivých stavebních spořitelen v čase, a to zpětně již od uplynulého měsíce. V řízení byla dále prokázána pravidelná měsíční výměna těchto informací vždy k určitému datu s tím, že mezi účastníky řízení byly sdíleny i další, podrobnější informace – údaje o naspořené částce, o výpovědích smluv o stavebním spoření po uplynutí pětileté lhůty, údaje o překlenovacích úvěrech, o stávajících a nově čerpaných úvěrech ze stavebního spoření (a to jak o jejich počtech, tak o jejich výši), údaje o struktuře těchto úvěrů atd. Lze říci, že ve své podstatě se jednalo o informace a údaje v takové kvalitě (co se týče objemu, struktury a aktuálnosti, resp. periodicity výměny), v níž by je nebyl schopen jednotlivý účastník řízení samostatně a bez kooperace s konkurenty získat.
114. Na základě výměny informací o stavebním spoření měli tedy účastníci řízení k dispozici pravidelně aktuální a komplexní informace o tomto produktu za všechny soutěžitele poskytující stavební spoření v ČR. Zajisté některé údaje měly pro účastníky řízení větší vypovídací hodnotu, avšak komplexnost statistik a periodicitu jejich výměny představovaly nezastupitelný a ničím nenahraditelný komfort všem subjektům působícím na příslušných trzích, kterého neměli účastníci řízení možnost dosáhnout jinak než vzájemnou součinností. Vzhledem k transparentnosti trhu stavebního spoření – fáze spořicí a vnějšího chování všech soutěžitelů na tomto trhu, které je patrné z reklamních kampaní, doprovodných akcí, obchodních podmínek nabízených klientům, z odborného

¹⁹ V případě, že je dále v rozhodnutí odkazováno na rozsudek NSS, je míněn rozsudek NSS 1 Afs 78/2008-721 ze dne 25. 2. 2009.

tisku apod., bylo možné na základě vyměňovaných informací (zejména z počtu nových obchodů) odhalit úspěšnost zvolené soutěžní taktiky konkurenta a rovněž její vliv na pozici tohoto soutěžitele na daném trhu. S těmito závěry Úřadu se plně ztotožnil i NSS ve svém rozsudku, kdy konstatoval, že hodnota komplexních informací pocházejících přímo od stavebních spořitelen byla kvalitativně nesrovnatelná s jakýmkoliv informacemi, které pocházely z jiných zdrojů (zejména z médií), a to jak ohledně jejich informačního přínosu, tak ohledně jedinečnosti jejich zdroje.

115. Rovněž ze Znaleckého posudku, jehož zpracování bylo zadáno za účelem posouzení dopadu výměny informací mezi účastníky řízení a zjištění míry ovlivnění chování účastníků řízení sdílením inkriminovaných informací, vyplývá, že díky výměně informací (o vývoji počtu smluv a cílových částek) mezi účastníky řízení v případě spořicí fáze produktu stavebního spoření mohly stavební spořitelny získat jiným způsobem nedostupnou informaci, kterou mohly použít pro přerozdělení ekonomického prospěchu ze stavebního spoření. Jejich potenciální využitelnost dle posudku spočívá v testu reakce (zejména potenciální) účastníků stavebního spoření na změny parametrů stavebního spoření, které nejsou stavebními spořitelny zdůrazňovány. Docházelo pak tedy k rychlejšímu přenosu cenového rozhodnutí (učiněného směrem k zvýšení ceny daného subproduktu) jedné stavební spořitelny do cen ostatních stavebních spořitelen a díky okamžité možnosti testu míru nedokonalé informace u účastníků stavebního spoření mohlo případně docházet k cenovým změnám, které by jinak nenastaly.
116. V případě úvěrové fáze produktu stavebního spoření Znalecký posudek identifikoval jen malou využitelnost relevantních informací pro přerozdělení ekonomického prospěchu mezi stavebními spořitelny a účastníky stavebního spoření, a to z důvodu výrazně nižší kvality sdílených informací pro rozhodování stavebních spořitelen a z důvodu velmi malého ekonomického prostoru, který je státní regulací ponechán pro změnu parametrů úvěrů.
117. K úvěrové fázi stavebního spoření Úřad dále uvádí, že již ve svém předchozím rozhodnutí přikročil Úřad k redefinování relevantního trhu, kdy odlišil spořicí fázi stavebního spoření od fáze úvěrové²⁰ s tím, že ve výroku tohoto rozhodnutí deklaroval pouze porušení pravidel hospodářské soutěže na trhu stavebního spoření – fáze spořicí. Naopak již dříve učiněné závěry stran míry koncentrace trhu, homogenity produktu a významu státní podpory pro úvahy spotřebitelů o volbě stavebního spoření považoval Úřad za nadále platné. Úvěrovou fází se v předchozím rozhodnutí Úřad již nezabýval, neboť přijal závěr Znaleckého posudku ohledně dopadu dohody o výměně informací na úvěrovou fázi stavebního spoření, dle kterého informace sdílené mezi účastníky řízení vztahující k úvěrové fázi stavebního spoření neměly dopad na jejich chování. Znalecký posudek v podstatě vyloučil jakýkoliv, byť i potenciální, dopad na úvěrovou fázi stavebního spoření. S ohledem na výše uvedené se Úřad v dalším průběhu správního řízení již nezabýval hodnocením předmětné výměny informací týkající se úvěrové fáze stavebního spoření.

²⁰ Krajský soud v Brně ve svém rozsudku č.j. 62 Ca 15/2007-519 ze dne 8. 1. 2008 přisvědčil názoru Úřadu o odlišení spořicí fáze stavebního spoření od fáze úvěrové.

118. Dále k charakteristice trhu stavebního spoření – fáze spořicí, na kterém stavební spořitelny působí, Úřad uvádí, že jde o trh dlouhodobě stabilní a koncentrovaný s nízkým počtem soutěžitelů, na kterém je pravděpodobnější, že výměna informací (při splnění ostatních podmínek) povede k narušení hospodářské soutěže. S tímto názorem Úřadu se rovněž ztotožnil i NSS ve svém rozsudku, dle kterého tato konkrétní kritéria struktury trhu svědčí o vysoké pravděpodobnosti narušení soutěže prováděním výměny informací. Za splněné lze rovněž dle NSS z hlediska pravděpodobnosti narušení soutěže považovat též kritérium způsobu provádění výměn informací, neboť se v daném případě jednalo o výměnu pravidelnou, s měsíční periodicitou.²¹
119. V této souvislosti je nutné poukázat i na to, že zákon o stavebním spoření byl konstruován tak, že výhody, které tento způsob ukládání finančních prostředků nabízí, především získání/výplata státní podpory pro fyzické osoby, jsou vázány na splnění podmínek daných zákonem o stavebním spoření. Pro posouzení jednání účastníků správního řízení je významná především ta podmínka, podle níž klient nesmí po pevně stanovenou dobu nakládat s uspořenyými finančními prostředky, pokud chce získat státní příspěvek. Podle současně platného zákona o stavebním spoření činí tato doba 6 let ode dne uzavření smlouvy. Předchozí znění zákona o stavebním spoření (platné do 30. 4. 2004) stanovilo tuto dobu v délce 5 let. Tato pevně daná doba, po kterou nemůže klient využít finanční prostředky, které ukládá na účet stavebního spoření, s výjimkou uzavření smlouvy o úvěru s danou stavební spořitelnou a využití tak uspořené částky a záloh na státní podporu na bytové potřeby, představuje pro klienta významnou překážku pro to, aby při změně obchodních podmínek (např. výše poplatků) hledal jinou stavební spořitelnu, která nabízí podmínky pro klienta výhodnější. Pro stavební spořitelnu tato podmínka naopak znamená značnou jistotu, že jakékoli změny obchodních podmínek, byť by byly pro klienta nevýhodné, nebudou znamenat jeho ztrátu; poptávka ze strany klientů stavebních spořitelen je tedy neelastická.
120. Úřad se dále zabýval dopadem dohody o výměně informací o spořicí fázi stavebního spoření mezi účastníky řízení na relevantní trh stavebního spoření – fáze spořicí. Je zřejmé, že vyměňované informace o spořicí fázi stavebního spoření (z jiných informačních zdrojů ve srovnatelné kvalitě nezjistitelné) odkrývaly pozice jednotlivých účastníků řízení na trhu a úspěšnost jejich podnikání. Umožňovaly tak s vysokým stupněm informačního komfortu vzájemné srovnávání pozic účastníků řízení na příslušném trhu a úspěšnosti jejich realizované strategie. Tomuto názoru Úřadu přisvědčil i NSS ve svém rozsudku, avšak dle jeho názoru vyměňované informace vypovídaly maximálně o úspěšnosti strategie, nikoli o použité strategii jako takové. Úřad konstatuje, že součástí vyměňovaných informací mezi stavebními spořitelny nebyly žádné informace o jejich současné či budoucí obchodní strategii a ani z těchto informací nebylo možné jejich strategii dovodit. Především pak zejména nikterak neodhalovaly další soutěžní postup účastníků řízení (viz i rozsudek NSS). Dle názoru Úřadu s ohledem na charakter trhu (např. transparentnost realizované poplatkové politiky konkurenta) však účastníci dohody mohli velmi snadno a rychle zjistit úspěšnost/neúspěšnost konkurentem uplatněné strategie a využít těchto informací při stanovení vlastní obchodní strategie.

²¹ Viz body 66 a 67 rozsudku NSS.

121. NSS ve svém rozsudku uzavřel, že ačkoliv předmětná dohoda o výměně informací na jedné straně mohla odpovídat kritériím stanoveným právními předpisy a judikaturou pro naplnění formálních znaků zakázané dohody, na straně druhé Úřadem nebylo prokázáno naplnění znaku materiálního, totiž protisoutěžního charakteru těchto informací. V daném případě dle NSS chyběl dostatečný argument, který by prokázal, že výměna předmětných informací mohla narušit fair prostředí trhu stavebního spoření – fáze spořicí.
122. V souladu s tímto názorem NSS se Úřad při hodnocení dopadu dohody o výměně informací mezi účastníky řízení zabýval tím, zda by tržní podíly a pozice účastníků dohody na trhu byly jiné nebýt této dohody a zda by došlo po jejím ukončení ke změně postavení účastníků dohody na trhu. Úřad dále zkoumal, zda výměna předmětných informací mohla narušit fér prostředí trhu stavebního spoření – fáze spořicí a zda existovala reálná pravděpodobnost dopadu posuzované dohody na příslušný trh v souladu s požadavky správních soudů.
123. Úřad nemá důkazy o tom, že by účastníci řízení, příp. někteří z nich, reálně využili vyměňované informace při rozhodování o své budoucí obchodní strategii. Reálný dopad výměny informací by pak bylo možné pouze prokázat porovnáním chování účastníků dohody o výměně informací a chování ostatních subjektů působících na daném relevantním trhu. V tomto případě však takové porovnání není možné, neboť na trhu stavebního spoření – fáze spořicí působí pouze účastníci řízení, tj. nelze porovnat vývoj a stav soutěžního prostředí dotčeného či ohroženého koluzí s prostředím tímto jednáním nezasaženým. Stejně tak není možné srovnat vývoj na tuzemském trhu stavebního spoření – fáze spořicí s jinými státy, a to zejména s ohledem na odlišnou právní úpravu a podmínky poskytování obdobného produktu v jednotlivých zemích.
124. Úřad se v této souvislosti rovněž zabýval možností prokázání reálného dopadu porovnáním chování účastníků řízení na trhu v době plnění posuzované dohody s jejich chováním po ukončení výměny informací mezi účastníky řízení. Předně je nutné poukázat na skutečnost, že k 31. 12. 2003 došlo k zásadním změnám právní úpravy stavebního spoření (viz i výše) majícím vliv zejména na rozhodování potenciálních i současných účastníků stavebního spoření, což bylo způsobilé ovlivnit i chování stavebních spořitelů (volba konkrétní obchodní strategie).
125. Zejména došlo k prodloužení minimální doby spoření nezbytné pro získání státního příspěvku, a to z 5 let na 6 let, dále ke snížení maximální roční výše státní podpory (z 4.500,- Kč na 3.000,- Kč) a zvýšení minimální naspořené roční částky pro její získání (z 18.000,- Kč na 20.000,- Kč). V důsledku očekávaných změn došlo zejména v prosinci roku 2003 k výraznému nárůstu poptávky po tomto produktu a k uzavření vysokého počtu nových smluv o stavebním spoření²². Meziroční srovnání naopak ukazuje výrazný celkový pokles zájmu spotřebitelů v roce následujícím. Především hrozba poklesu poptávky byla způsobilá ovlivnit marketingové chování stavebních spořitelů (jež se projevovalo ve změně poplatkové politiky, nabízení balíčků služeb, pořádání nejrůznějších reklamních akcí apod.), což v konečném důsledku mohlo ovlivnit i jejich

²² V prosinci roku 2002 bylo uzavřeno celkem 229.473 nových smluv o stavebním spoření (fyzické osoby), v prosinci 2003 pak 723.840 nových smluv (viz Statistické přehledy AČSS).

podíly na trhu²³. Úřad uzavírá, že podmínky stavebního spoření zaznamenaly podstatné změny, které ovlivnily rozhodování účastníků stavebního spoření o využití tohoto produktu a následně i chování jednotlivých stavebních spořitelů.

126. Úřad tedy konstatuje, že v důsledku zmíněných změn došlo ke změně kvality soutěžního prostředí na příslušném relevantním trhu. Z tohoto důvodu by porovnání provedené Úřadem bylo zkreslené v důsledku existence zmíněných významných faktorů a nebylo by zcela možné odlišit je od případných reálných dopadů dohody účastníků řízení. Výměna informací mezi účastníky řízení sice probíhala až do 30. 4. 2004²⁴, přesto s ohledem na šestiměsíční časový interval na vyjádření reakce konkurentů, na který poukazují i správní soudy, není dle názoru Úřadu doba 4 měsíců dostatečná pro případné prokázání narušení hospodářské soutěže na trhu stavebního spoření – fáze spořicí v důsledku dohody o výměně informací účastníků řízení.
127. Úřad konstatuje, že nebylo prokázáno, že předmětná výměna informací byla způsobilá být potenciálně narušit hospodářskou soutěž na trhu stavebního spoření – fáze spořicí, a to vzhledem k obsahu vyměňovaných informací o spořicí fázi stavebního spoření (nešlo o informace o konkrétní strategii účastníků řízení) a šestiměsíčnímu časovému intervalu na vyjádření reakce ostatních účastníků řízení na úspěšnost zvolené strategie.²⁵ Ve správním řízení nebylo rovněž prokázáno, že by účastníci dohody využili alespoň některé vyměňované informace při svých úvahách o případné realizaci dalších kroků obchodní politiky společnosti bez toho, aby se jejich jednání následně reálně projevilo na trhu (např. zvýšení poplatků pro klienty, změna tržního podílu, realizované marketingové akce apod.). Úřad uzavírá, že ve správním řízení nebyla prokázána materiální podmínka narušení hospodářské soutěže vyplývající z § 3 odst. 1 zákona, tedy alespoň způsobilost dohody o výměně informací narušit hospodářskou soutěž mezi jednotlivými účastníky řízení.
128. Úřad shrnuje, že se ve správním řízení zabýval všemi úvahami a závěry obsaženými v relevantních rozsudcích správních soudů (viz výše). Úřad se tedy zaměřil na povahu vyměňovaných informací, zejména s ohledem na to, zda odhalovaly obchodní strategii konkurentů či ji mohli z těchto informací dovodit, a především na prokázání reálného či potenciálního dopadu dohody o výměně informací mezi účastníky řízení.
129. Úřad konstatuje, že nebylo prokázáno, že posuzovaná dohoda o výměně informací o stavebním spoření mezi účastníky řízení měla reálný či potenciální dopad na příslušných trzích. Ze všech uvedených důvodů Úřad tedy konstatuje, že nebylo prokázáno porušení § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb. a § 3 odst. 1 zákona uzavřením dohody o výměně informací o stavebním spoření. Úřad tedy rozhodl v souladu s § 67 odst. 1 správního řádu, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

²³ Později došlo rovněž ke spojení dvou doposud samostatných soutěžitelů.

²⁴ Časové ohraničení plnění dohody o výměně informací mezi účastníky řízení datem 30. 4. 2004 bylo provedeno předsedou Úřadu v třetím druhoinstančním rozhodnutí z důvodu nezbytnosti upřesnění výrokové části přezkoumávaného rozhodnutí, v němž bylo ukončení jednání vymezeno – (cit.): „...do počátku měsíce května 2004“, což druhostupňový orgán neshledal dostatečně určitým a ukončení jednání vymezil datem 30. 4. 2004 tak, aby o délce posuzovaného jednání nebyly žádné pochybnosti. Úřad se s tímto názorem předsedy plně ztotožňuje.

²⁵ Viz též názor v rozsudku NSS o neodůvodněnosti použití koncepce o „rychlém dotažení“ úspěšné soutěžní strategie konkurentů.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí mohou účastníci řízení dle § 152 odst. 1 a odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 83 odst. 1 a § 85 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podat do 15 dnů od jeho doručení rozklad, o kterém rozhoduje předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Rozklad se podává u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Včas podaný a přípustný rozklad má odkladný účinek.

JUDr. Michal Petr, Ph. D.
místopředseda Úřadu
pověřený řízením
Sekce hospodářské soutěže

Obdrží:

Mgr. Daniel Čekal, advokát
PricewaterhouseCoopers
Kateřinská 40/446
120 00 Praha 2

JUDr. Petr Wunsch, advokát
Vejmelka & Wunsch, v.o.s.
Italská 27
120 00 Praha 2

JUDr. Hana Heroldová, advokátka
Kocián Šolc Balaščík, advokátní kancelář
Jungmannova 24
110 00 Praha 1

JUDr. Jan Kříž, CSc., advokát
Kříž a Bělina, advokátní kancelář
Dlouhá 13
110 00 Praha 1

JUDr. Martin Nedelka, Ph.D., advokát
Schönherr v.o.s., advokátní kancelář
nam. Republiky 1079/1a
110 00 Praha 1

Vypraveno dne:

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