



UOHSX00165YE

Č. j. UOHS-R 126/2008/01-3227/2009/310/ADr

V Brně dne 18. března 2009

V řízení o rozkladu, který proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. S 161/2007/KD-08040/2008/850 ze dne 4. 6. 2008 ve věci 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 pozdějších předpisů, podal účastník řízení **Sdružení pohřebnictví v ČR**, se sídlem v Ostravě - Vítkovice, Prokopa Velikého 197/29, IČ 13643037, právně zastoupený JUDr. Martinem Nedelkou, Ph.D., advokátem, se sídlem Praha 1, nám. Republiky 1079/1a, jsem podle § 25a zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 90 odst. 5 a § 152 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějšího předpisu, a na základě návrhu rozkladové komise,

rozhodl takto:

Podaný rozklad **z a m í t á m** a rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j. S 161/2007/KD-08040/2008/850 ze dne 4. 6. 2008 **p o t v r z u j i**.

Odůvodnění:

I. Napadené rozhodnutí

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“ nebo „správní orgán prvního stupně“) vydal dne 4. 6. 2008 rozhodnutí č. j. S 161/2007/KD-08040/2008/850 (dále též „napadené rozhodnutí“), v jehož prvním výroku deklaroval, že účastník řízení **Sdružení**

pohřebnictví v ČR, se sídlem v Ostravě - Vítkovice, Prokopa Velikého 197/29, IČ 13643037 (dále též „účastník řízení“ nebo „SPČR“), tím že

a) valná hromada SPČR přijala dne 14. 3. 2002 dokument nazývaný „Kodex cti“, obsahující v článku III. bodě 4. (nazvaném „Vzájemné chování mezi podnikatelskými subjekty v pohřebnictví a souvisejících oborech“) v odstavci druhém pravidlo motivující členy SPČR nepožadovat za své služby ceny nižší, než jsou ceny obvyklé, přičemž toto pravidlo bylo ze strany účastníka řízení do 14. 3. 2008 ponecháno v platnosti a uplatňováno, přijal a uplatňoval zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které vedlo k narušení hospodářské soutěže na trhu pohřebních a souvisejících služeb, čímž porušil v období od 14. 3. 2002 do 14. 3. 2008 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), ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon“);

b) valná hromada SPČR přijala dne 17. 3. 2005 dokument nazvaný „Zásady určující základní pravidla práce subjektů ucházejících se o 'Znak kvality' propůjčovaný SPČR“, obsahující v části „Směrnice pro marketing v pohřebním oboru“ v odstavci nazvaném „Obecně“ zákaz podávání informací srovnávajících ceny mezi konkurenty, přičemž toto pravidlo bylo ze strany účastníka řízení do 14. 3. 2008 ponecháno v platnosti a uplatňováno, přijal a uplatňoval zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které vedlo k narušení hospodářské soutěže na trhu pohřebních a souvisejících služeb, čímž porušil v období od 17. 3. 2005 do 14. 3. 2008 zákaz uvedený v § 3 odst. 1 zákona;

c) v únoru 2003 vydal metodický materiál „Jak postupovat při kopání hrobů“, přepracovaný v dubnu 2004 (jako „Metodický návod pro stanovení ceny za výkop hrobů“) a dále upravený v lednu 2005, který vždy obsahoval návod stanovení ceny za služby poskytované členy Sdružení pohřebnictví v ČR a který byl účastníkem řízení v období do 10. 3. 2008 rozšiřován, přijal a uplatňoval zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které vedlo k narušení hospodářské soutěže na trhu pohřebních a souvisejících služeb, čímž porušil v období od února 2003 do 10. 3. 2008 zákaz uvedený v § 3 odst. 1 zákona;

d) v lednu 2000 vydal metodický materiál „Jak postupovat při určení výše cen nájmu hrobových míst a služeb s nájmem souvisejících“, přepracovaný v březnu 2001, dále v únoru 2003 (jako „Jak postupovat při určení výše cen nájmu hrobových míst a služeb spojených s nájmem od 1. 1. 2002“), dále v dubnu 2004 a v lednu 2007 („Jak postupovat při určení výše cen (i) nájmu hrobových míst a služeb spojených s nájmem, (ii) za výkopy hrobu“), který vždy obsahoval návod stanovení ceny za služby poskytované členy SPČR a který byl účastníkem řízení v období do 10. 3. 2008 rozšiřován, přijal a uplatňoval zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které vedlo k narušení hospodářské soutěže na trhu pohřebních a souvisejících služeb, čímž porušil v období od ledna 2000 do 30. 6. 2001 zákaz uvedený v § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 63/1991 Sb.“), v období od 1. 7. 2001 do 10. 3. 2008 zákaz uvedený v § 3 odst. 1 zákona;

e) v dubnu 2004 vydal metodický materiál „Předloha (i) smlouvy o nájmu hrobového místa, (ii) ceníku nájmu a služeb s nájmem spojených“, který obsahuje návod stanovení ceny za služby poskytované členy SPČR a který byl účastníkem řízení v období do 10. 3. 2008 rozšiřován, přijal a uplatňoval zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které vedlo k narušení hospodářské soutěže na trhu pohřebních

- a souvisejících služeb, čímž porušil v období od dubna 2004 do 10. 3. 2008 zákaz uvedený v § 3 odst. 1 zákona.
2. Ve druhé výrokové části napadeného rozhodnutí správní orgán prvního stupně shora uvedené jednání účastníku řízení zakázal, zatímco třetí výrokovou částí napadeného rozhodnutí uložil účastníku řízení za porušení § 3 odst. 1 zákona podle § 22 odst. 2 téhož zákona pokutu ve výši 500.000,-Kč.
 3. Dále ve čtvrté části výroku napadeného rozhodnutí bylo správním orgánem prvního stupně uloženo účastníku řízení opatření k nápravě spočívající v povinnosti:
a) informovat všechny členy SPČR o napadeném rozhodnutí Úřadu a o zákazu a neplatnosti rozhodnutí sdružení soutěžitelů popsanych ve výrokové části I. napadeného rozhodnutí, a to ve lhůtě do 30 dnů po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí; b) na nejbližším zasedání valné hromady SPČR konaném po nabytí právní moci napadeného rozhodnutí, nejpozději však ve lhůtě do 3 měsíců po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí, upravit metodické materiály popsané ve výrokové části I. bod 3., 4. a 5. napadeného rozhodnutí tak, aby neobsahovaly ani nepřímý návod stanovení ceny za služby poskytované členy SPČR s tím, že splnění uvedených nápravných opatření je účastník řízení povinen doložit Úřadu ve lhůtě nejpozději do 15 dnů od uplynutí lhůty k jejich splnění.
 4. V poslední části výroku napadeného rozhodnutí správní orgán prvního stupně v souladu s § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějšího předpisu (dále též „správní řád“), ve spojení s § 6 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělků, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, uložil účastníku řízení povinnost nahradit náklady řízení ve výši 2.500,-Kč.

II. Rozklad

5. Účastník řízení podal včas proti napadenému rozhodnutí rozklad, jímž se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí ve všech jeho výrokových částech a zastavení správního řízení ve věci.

Procesní pochybení

6. Účastník řízení v rozkladu namítá, že se správní orgán prvního stupně dopustil v řízení závažných procesních pochybení, když a) měl jednání SPČR posuzovat podle čl. 81 Smlouvy o založení ES, b) bod 1 první výrokové části napadeného rozhodnutí formuloval zmatečně a nepřezkoumatelně, c) porušil zásadu materiální pravdy a d) důkazy v napadeném rozhodnutí uvedl nedostatečně.
7. Podle účastníka řízení je závěr Úřadu, že služby poskytované členy SPČR neobsahují komunitární prvek nesprávný, neboť řada členů provádí převozy cizích státních příslušníků zemřelých v ČR do zahraničí či naopak; někteří členové provádějí zpopelňování zemřelých ze zahraničí pro zahraniční subjekty; někteří členové z příhraničí se Spolkovou republikou Německo provádějí přeshraniční pohřební služby a dále Česká republika schválila evropskou normu pro pohřebnictví.

8. Zmatečnou a nepřezkoumatelnou formulaci bodu 1 první výrokové části napadeného rozhodnutí spatřuje účastník řízení v tom, že text daného čl. Kodexu cti o „cenách nižších, než jsou ceny obvyklé“, vůbec nehovoří, ale zabývá se pouze poskytováním služeb za nápadně výhodnějších podmínek, například cenových, a dále v odůvodnění napadeného rozhodnutí Úřad rovněž o účtování cen nižších, než jsou ceny obvyklé, nehovoří.
9. Zásadu materiální pravdy podle účastníka řízení správní orgán prvního stupně porušil tím, že neprovedl jediný důkaz k podpoře závěru o cenové unifikaci, v níž mělo ve značné míře spočívat jednání SPČR, rovněž nebyla provedena jediná cenová analýza, která by prokázala byť i potenciální dopad jednání SPČR na ceny v pohřebnictví, a dokazování se v podstatě omezuje na informace od členů SPČR.
10. Účastník řízení má za to, že uvedení důkazů v napadeném rozhodnutí je nedostatečné a rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné. Nedostatečnost spatřuje v tom, že není z napadeného rozhodnutí jasné, kolik členů navrhovatele a jakým způsobem Úřad oslovil, kolik členů SPČR závěry správního orgánu prvního stupně potvrdilo a na jakých číslech listů správního spisu se tyto odpovědi nacházejí a dále není specifikován tisk, ze kterého byl čerpán údaj o velikosti relevantního trhu.

Jednání nebylo způsobilé narušit hospodářskou soutěž

11. Účastník řízení v podaném rozkladu namítá, že jeho jednání nebylo způsobilé narušit hospodářskou soutěž, protože nemělo protisoutěžní cíl. Svoji námitku o neexistenci protisoutěžního cíle opírá o tvrzení, že Úřad neprokázal opak; u předmětných dokumentů vydaných SPČR byla zdůrazňována jejich nezávaznost, když takto tyto dokumenty měly být i chápány členy SPČR, a jejich plnění nebylo nikdy vynucováno. Dále v této souvislosti účastník řízení tvrdí, že Kodex cti nedával možnost zasáhnout proti nízké ceně člena.
12. Námitku, že jednání nebylo způsobilé narušit hospodářskou soutěž, podle účastníka řízení potvrzuje i to, že Úřad neprokázal ani protisoutěžní následek jednání, neboť Kodex cti neopravňoval SPČR ke kontrole cen, nýbrž jen etické stránky (okolnosti) účtování nezvykle nízké ceny. A dále závěry Úřadu o protisoutěžním následku jsou pouze obecného charakteru a neopírají se o konkrétní důkazy a analýzy.

Subjektivní stránka jednání

13. Účastník řízení v rozkladu dále namítá, že správní orgán prvního stupně nesprávně posoudil subjektivní stránku jednání, neboť jeho jednání nemělo jakýkoliv protisoutěžní záměr. Úřad se v napadeném rozhodnutí podle účastníka řízení odchýlil od své dosavadní rozhodovací praxe ve věci nedovolených rozhodnutí sdružení soutěžitelů, kdy vždy dospěl k závěru, že šlo o nedbalostní formu deliktu.

Nepřijetí nápravných opatření

14. Podle účastníka řízení rozhodnutí Úřadu o nepřijetí nápravných opatření dle § 7 odst. 2 zákona bylo nesprávné a nezákonné, neboť nedošlo k narušení hospodářské soutěže, navíc se nejednalo o podstatné narušení soutěže. Dále účastník tvrdí, že Úřad byl v jiných řízeních benevolentní k přijímání nápravných opatření a že samotné nepřijetí opatření není dostatečným způsobem odůvodněno.

Pokuta

15. Poslední okruh námitek účastníka řízení je směřován vůči uložené pokutě. Účastník řízení má za to, že není zřejmé, jaké zásady při ukládání pokuty Úřad aplikoval, jak ke konkrétní výši pokuty dospěl a že měl vycházet pouze z příjmů SPČR na vymezeném relevantním trhu (v této souvislosti ještě namítá nesprávné zjištění podílu SPČR na relevantním trhu). Rovněž výši pokuty považuje účastník řízení za nepřiměřeně vysokou a nedůvodnou s tím, že vybočuje z dosavadní praxe Úřadu a že existenčně ohrozí SPČR.
16. Dále podle účastníka řízení správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí nezohlednil další relevantní skutečnosti, a to že koneční zákazníci nebyli dotčeni, značná část členů se rozhodnutím neřídila, Znak kvality se týkal malého množství držitelů a předmětných metodik bylo prodáno velmi malé množství.
17. V doplnění odůvodnění rozkladu doručeném Úřadu dne 1. 10. 2008 účastník řízení ještě namítá, že správní orgán prvního stupně neměl při stanovení pokuty zohlednit obrat všech členů SPČR, neboť zákon takový postup neumožňuje. Na podporu tohoto argumentu uvádí výňatek z důvodové zprávy k novele zákona vypracované Úřadem.

Petit rozkladu

18. Účastník řízení ze shora uvedených důvodů navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí v celém rozsahu zrušil a správní řízení ve věci zastavil.

III. Řízení o rozkladu

19. Správní orgán prvního stupně neshledal důvody pro postup podle § 87 správního řádu, a proto v souladu s § 88 odst. 1 správního řádu předal spis orgánu rozhodujícímu o rozkladu.
20. Podle § 89 odst. 2 správního řádu jsem přezkoumal v celém rozsahu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, jakož i správnost napadeného rozhodnutí, tu však toliko v rozsahu námitek uplatněných v rozkladu, přičemž jsem dospěl k závěrům uvedeným v dalších částech odůvodnění tohoto rozhodnutí.
21. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí jsem se nejprve věnoval námitkám procesních pochybení, poté hmotněprávním námitkám, tedy, zda vytýkané jednání je porušením § 3 odst. 1 zákona, a dále subjektivní stránkou deliktu a přezkoumáním uložené pokuty. Po posouzení napadeného rozhodnutí a přezkoumání námitek účastníka řízení jsem dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně postupoval ve správním řízení v souladu se zákonem, jakož i dalšími obecně závaznými právními předpisy. Námitky účastníka řízení uplatněné v rozkladu jsem neshledal důvodnými, tudíž mi nezbylo než rozklad zamítnout.

IV. Relevantní trh

22. Analýza relevantního trhu je základním východiskem posouzení jakéhokoliv soutěžního případu. Podle § 2 odst. 2 zákona je relevantním trhem trh zboží, které je z hlediska jeho 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 tedy primárně třeba vymezit z hlediska věcného a geografického.
23. Správní orgán prvního stupně pro účely daného správního řízení vymezil relevantní trh, kde se jednání účastníka řízení projevilo, po věcné stránce jako trh pohřebních a souvisejících služeb a z hlediska geografického jako území České republiky, ač dodává, že se v podstatě jedná o velké množství vzájemně se překrývajících místních trhů.
24. Přezkumem jsem zjistil, že správní orgán prvního stupně správně vymezil relevantní trh, jak po stránce věcné, tak i geografické. Závěry správního orgánu prvního stupně mají oporu ve správním spise a jsou logické a konzistentní. Pro úplnost podotýkám, že do vymezení relevantního trhu nesměřovaly námitky účastníka řízení. Vzhledem k tomu, že ve správním řízení posuzovaná rozhodnutí sdružení soutěžitelů spadají do kategorie *hard core* dohod (viz níže), není ani pro posouzení deliktního jednání účastníka řízení rozhodný jeho podíl na relevantním trhu.

V. K námitkám procesních pochybení

Posouzení podle čl. 81 Smlouvy ES

25. V rámci přezkumu napadeného rozhodnutí jsem se zabýval otázkou, zda správní orgán prvního stupně měl jednání SPČR posuzovat podle čl. 81 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále též „Smlouva ES“), tedy zda dané jednání mělo komunitární prvek.
26. Podle čl. 3 odst. 1 Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy (Smlouva ES) jsou národní soutěžní úřady povinny aplikovat čl. 81 Smlouvy ES na dohody, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy. Článek 81 odst. 1 Smlouvy ES se tedy vztahuje pouze na dohody, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy. Aby dohoda mohla ovlivnit obchod uvnitř Společenství, musí být na základě souhrnu objektivních skutkových nebo právních okolností možné předpokládat s dostatečnou pravděpodobností, že může přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně ovlivnit obchod mezi členskými státy, a to tak, že může narušit uskutečnění cílů jednotného trhu mezi členskými státy. Skutečnost, zda posuzované jednání mohlo ovlivnit obchod mezi členskými státy Evropských společenství, jsem hodnotil v souladu s Oznaměním Komise – Pravidla pro pojem dopadu na obchod mezi členskými státy obsažený v čl. 81 a 82 Smlouvy ES (dále též „Pravidla Komise“).
27. Ze znění čl. 81 Smlouvy ES a též z judikatury soudů Společenství lze dovodit, že při hodnocení dopadu na obchod mezi členskými státy, musí být posuzovány zejména tři prvky, a to pojem *obchod mezi členskými státy*, pojem *může ovlivnit* a pojem *znatelnosti*. Dopad na obchod mezi členskými státy znamená, že musí existovat dopad na přeshraniční ekonomickou aktivitu zahrnující alespoň dva členské státy. Potencialita

ovlivnit obchod se vyskytuje pokud, dohoda či jednání má tendenci ovlivnit soutěžní strukturu uvnitř Společenství. Pokud je pravděpodobné, že se obchod mezi členskými státy bude vyvíjet odlišně při existenci dohody či praktiky ve srovnání se způsobem, jakým by se pravděpodobně vyvíjel při absenci dohody nebo praktiky, pak je důvod aplikovat právo Společenství. Prvek znatelnosti dopadu vypovídá o způsobilosti mít dopad určité velikosti, když praktiky ovlivňující trh pouze nevýznamně jsou mimo rámec aplikace čl. 81 smlouvy ES. Posouzení znatelnosti závisí na okolnostech každého jednotlivého případu, zejména na povaze dohody či praktiky, povaze výrobku (služby), kterých se týkají a na postavení příslušných soutěžitelů na trhu. Je však nezbytné, aby potenciální účinek zakázané dohody na mezistátní obchod byl citelný nebo, jinými slovy, aby nebyl nevýznamný. Podle čl. 52 Pravidel Komise existuje vyvratitelná domněnka, že dohody nejsou způsobilé znatelně ovlivnit obchod mezi členskými státy, pokud jsou splněny následující kumulativní podmínky: a) souhrnný tržní podíl stran na žádném relevantním trhu v rámci Společenství, který je ovlivněn dohodou, nepřekročí 5 %, a b) souhrnný roční obrát dodavatele dosažený v rámci Společenství, který se týká výrobků pokrytých dohodou, nepřekročí 40 mil. EUR.

28. Při posuzování dopadu jednání účastníka řízení na obchod mezi členskými státy považují za důležité poukázat na skutečnost, že předmětné materiály vydané SPČR byly určeny členům sdružení, jimiž jsou pouze čeští soutěžitelé. Tyto materiály byly vydány a publikovány v českém jazyce a zakoupili si je rovněž čeští soutěžitelé. Samotný obsah materiálů, resp. vytýkané jednání účastníka řízení, nevytváří žádné bariéry pro případný vstup soutěžitelů z jiných členských států na trh pohřebních a souvisejících služeb v České republice. Rovněž i znění čl. I. Kodexu ctí dokládá, že SPČR je sdružením s působností na území České republiky. Jednání účastníka řízení tak dle mého názoru nemá tendenci ovlivnit soutěžní strukturu uvnitř Společenství. Posuzované jednání také nebrání soutěžitelům z jiných členských států pronikat na daný národní trh buď formou vývozu nebo formou zahájení podnikání; nedochází k efektu uzavření trhu. Je proto nanejvýš pravděpodobné, že obchod mezi členskými státy by se i při neexistenci vytýkaného jednání vyvíjel obdobným způsobem, jako za současné situace, tedy při existenci zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů.
29. Rovněž povaha nabízených služeb na relevantním trhu omezuje spotřebitelskou poptávku po službách nabízených dodavateli z jiných členských států. Nemohu než souhlasit se správním orgánem prvního stupně, že výchozím bodem při rozhodování spotřebitelů při výběru konkrétního soutěžitele nabízejícího pohřební a související služby je zpravidla místo bydliště zesnulého či pozůstalých a spotřebitelé tak nebývají ochotni sjednávat (odebírat) služby ve větší vzdálenosti od těchto míst.¹ V daném případě se tak jedná o velké množství vzájemně se překrývajících lokálních trhů. Také nelze přehlédnout jazykový prvek vážící se k pohřebním a souvisejícím službám, neboť s těmito službami jsou imanentně spjaty jazykové projevy, ať už ve formě písemné či ústní (jde např. o vyhotovení smutečního oznámení - parte, slovního projevu při vlastním smutečním obřadu apod.). Též sjednávání těchto služeb vyžaduje jazykové porozumění mezi spotřebitelem a soutěžitelem, jelikož každý spotřebitel má individuální požadavky na poptávanou službu.
30. Dále mám za to, že i podmínka znatelnosti dopadu jednání na obchod mezi členskými státy není splněna, neboť samotný účastník řízení zdaleka nedosahuje obrátu 40 mil

¹ K tomu viz i rozhodnutí Úřadu č. j. S 133/04-6840/04-ORP ze dne 25. 10. 2004 ve věci *Technické služby Prostějov, s.r.o.*, resp. rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. R 54/2004 ze dne 13. 12. 2005 v téže věci.

EUR předvídanému v čl. 52 Pravidel Komise. I pokud by byl sekundárně brán v úvahu celkový obrat soutěžitelů sdružených v SPČR, tedy částka cca 970 mil Kč, což je při průměrném kurzu 27,- Kč za jedno Euro cca 35,9 mil EUR, obratové kritérium by rovněž nebylo naplněno. Pro úplnost jen dodávám, že obratové kritérium by nebylo naplněno ani při nižším směnném kurzu, neboť podle Pravidel Komise se domněnka, že jednání není způsobilé znatelně ovlivnit obchod mezi členskými státy, uplatní, pokud výše uvedená prahová hodnota obratu není překročena o více než 10 % během dvou po sobě následujících kalendářních let.

31. Skutečnost, že může existovat marginální přeshraniční poptávka, což správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí zcela nevylučuje, není sama o sobě dostatečným důvodem k závěru o nutnosti aplikovat čl. 81 Smlouvy ES. Navíc argumentaci účastníka řízení ve prospěch domnělé existence komunitárního prvku nepovažují za zcela korektní. Tvrzení účastníka řízení totiž nemá přímou oporu ve správním spise sp. zn. S 161/07. Tak je tomu s tvrzením, že řada členů SPČR provádí běžně převozy cizích státních příslušníků zemřelých na území České republiky do zahraničí, včetně EU, jakož i českých státních příslušníků zemřelých v zahraničí, včetně EU, do České republiky. Účastník řízení se v této souvislosti odvolává na poskytnuté informace soutěžitelem Jan Žárský a syn, pohřební ústav, ten však výslovně uvedl, že zabezpečuje převoz zemřelých v tuzemsku i zahraničí, aniž by hovořil o cizích státních příslušnících.² Obdobně to účastník řízení činí v bodu 9 odůvodnění rozkladu i u dalších vyjádření oslovených členů SPČR, kde dovozuje více, než tito sami uvedli. K argumentaci účastníka řízení poukazují i na čl. 43 Pravidel Komise, který výslovně uvádí, že hypotetické či spekulativní dopady nejsou dostatečné pro nastolení jurisdikce práva Společenství.
32. V neposlední řadě poukazují na aktuální rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 42/2007-337 ze dne 17. 9. 2008 ve věci *Dopravní podnik Ústeckého kraje a.s.*, kde soud uvedl, že neindikoval-li tedy žalobce (tj. účastník řízení) žádnou skutečnost, jež by mohla nasvědčovat splnění podmínky citelného ovlivnění obchodu mezi členskými státy a pokud ani žalovaný (tj. Úřad) žádnou takovou skutečnost nezjistil, Úřad nepochybil, když neaplikoval komunitární právo.
33. Tvrzení účastníka řízení, že Česká republika schválila evropskou normu pro pohřebnictví, která standardizuje podmínky poskytování pohřebních služeb v EU, nikterak samo o sobě nesvědčí pro závěr, že služby poskytované členy SPČR obsahují komunitární prvek. Norma, na kterou účastník řízení poukazuje, je toliko technickou normou, když podmínky pro poskytování pohřebních a souvisejících služeb upravuje vnitrostátní právní úprava. Jde především o zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a na něj navazující podzákoné právní předpisy jako jsou vyhlášky ministerstva. Uvedené obecně závazné právní předpisy mají přednost před aplikací technických norem. Nicméně pro přijetí závěru o existenci komunitárního prvku služeb je rozhodující fakticky objektivní stav, jak byl popsán výše, nikoli jen případná existence jednotné právní úpravy pro poskytování určitých služeb v rámci Evropského společenství.
34. Vzhledem k výše uvedenému mám za to, že podmínky znatelného ovlivnění obchodu mezi členskými státy ve smyslu čl. 81 Smlouvy ES a navazující komunitární judikatury a *soft-law* nebyly relevantně indikovány jak správním orgánem prvního stupně, tak ani

² Viz správní spis sp. zn. S 161/07 čl. 409.

samotným účastníkem řízení. V dané věci nebyl zjištěn souhrn objektivních skutkových nebo právních okolností umožňujících důvodně předpokládat s dostatečnou pravděpodobností, že jednání SPČR může přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně ovlivnit obchod mezi členskými státy Evropských společenství, a to tak, že může narušit uskutečnění cílů jednotného trhu mezi členskými státy.

35. Shrnuji proto, že jsem neshledal naplnění podmínek zakládajících povinnost Úřadu aplikovat na posuzovanou věc komunitární právo. Tento závěr ani nikterak nevyvrací možná existence marginální přeshraniční ekonomické aktivity. Námitku účastníka řízení o nutnosti aplikovat čl. 81 Smlouvy ES tak považuji za nedůvodnou a pochybení správního orgánu prvního stupně aplikací národní právní úpravy na posuzované jednání SPČR jsem neshledal.

Zmatečnost a nepřezkoumatelnost části výroku

36. K námitce účastníka řízení jsem přezkoumal formulaci bodu 1 části I. výroku napadeného rozhodnutí. Dle uvedeného se SPČR mělo dopustit protisoutěžního jednání tím, že čl. III. bod 4 druhý odstavec valnou hromadou přijatého Kodexu cti obsahuje pravidlo motivující členy SPČR nepožadovat za své služby „ceny nižší, než jsou ceny obvyklé“. Podle účastníka řízení však text zmiňovaného článku Kodexu cti o „cenách nižších, než jsou ceny obvyklé“ vůbec nehovoří.
37. Podle § 68 odst. 1 správního řádu obsahuje rozhodnutí výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Podle odst. 2 téhož ustanovení správního řádu se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků správního řízení. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání. Výroková část může obsahovat jeden nebo více výroků.
38. Přestože tedy v předmětném ustanovení správního řádu není *expressis verbis* uvedeno, co konkrétně má výrok správního rozhodnutí sankční povahy obsahovat, lze tyto základní obsahové požadavky dovodit, a to na základě ustálené soudní judikatury (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 Ca 84/2004-236 ze dne 29. 9. 2006 ve věci *Distributoři pohonných hmot*, resp. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 126/2002-27 ze dne 27. 10. 2004). Každé správní rozhodnutí sankční povahy musí obsahovat jednoznačnou identifikaci osoby obviněné ze spáchání správního deliktu, popis skutku, který je předmětem řízení a právní subsumpci tohoto skutku, s výslovným odkazem na ustanovení zákona. Je-li současně ukládána sankce či jiné opatření, musí být rovněž jednoznačným způsobem vymezena, včetně odkazu na aplikované ustanovení. Pokud jde o popis skutku, jeho základním atributem musí být dostatečná určitost, vylučující jeho zaměnitelnost s jiným skutkem. V rámci popisu postihovaného skutku tak především musí být popsáno vlastní jednání delikventa a uvedení místa, času a způsobu spáchání deliktu, popř. uvedení i jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby skutek nemohl být zaměněn s jiným.
39. Po posouzení první výrokové části bodu 1 napadeného rozhodnutí jsem zjistil, že v ní je jednoznačně identifikován subjekt, jež se dopustil porušení zákona, tj. účastník řízení, a to uvedením jeho názvu, sídla a identifikačního čísla, výroková část obsahuje popis skutku, jenž byl vymezen jak věcně, tj. dostatečně podrobným popisem jednání účastníka řízení a způsobu jeho provedení, tak i časově, když ve výrokové části bylo

uvedeno období, ve kterém k jednání účastníka řízení došlo. Popis skutku v napadeném rozhodnutí tedy byl proveden způsobem, který vylučuje jeho záměnu s jiným skutkem, a nevzbuzuje pochybnost, zda se jedná o skutek jeden či o více skutků. Výroková část napadeného rozhodnutí obsahuje i odkaz na konkrétní ustanovení právního předpisu, podle kterého bylo v daném případě rozhodováno, tj. § 3 odst. 1 zákona. Jsem proto toho názoru, že první výroková část napadeného rozhodnutí obsahuje veškeré náležitosti tak, aby naplnila požadavky na jeho určitost a tedy i přezkoumatelnost.

40. Dále jsem ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 16 - 18., kde je založeno znění Kodexu cti, ověřil, že předmětný článek III. bod 4 druhý odstavce zní následovně: *„Pokud některý podnikatelský subjekt nabízí jinému podnikatelskému subjektu poskytování služby za nápadně výhodnějších podmínek, například cenových, je představenstvo sdružení oprávněno projednat a navrhnout provedení kontroly na dodržování etických zásad práce jak u subjektu, který tyto podmínky nabízí, tak i u subjektu, který tyto služby přijímá (například převoz zesnulých ke kremaci do podstatně vzdálenějších krematorií za nižší ceny, než jsou ceny obvyklé atp.).“*
41. Je tak bez jakýchkoliv pochyb zřejmé, že Kodex cti namítané slovní spojení „ceny nižší, než jsou ceny obvyklé“ (bez ohledu na případné pořadí jednotlivých užitých slov), obsahuje. Dále v bodu 144 napadeného rozhodnutí je citováno předmětné ustanovení Kodexu cti, kdy je opětovně užito slovní spojení ceny nižší, než jsou ceny obvyklé. Napadená část výroku tak v tomto ohledu netrpí zmatečností a není tudíž nepřezkoumatelná. Námitka účastníka řízení se proto v tomto světle jeví jako zcela nedůvodná.

Zásada materiální pravdy

42. Dále jsem zkoumal, zda je důvodná námitka účastníka řízení poukazující na porušení zásady materiální pravdy ze strany správního orgánu prvního stupně. Vytýkané pochybení jsem však neshledal.
43. Podle § 3 správního řádu je správní orgán povinen postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 téhož zákona (zásada legality a další). V tomto ustanovení je zakotvena tzv. zásada materiální pravdy, která vyžaduje, aby rozhodnutí správního orgánu vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci, tedy stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti, které v souladu se zásadnou volného hodnocení důkazů posoudí. Správní orgán tak musí zjistit všechny rozhodné skutečnosti. Na rozdíl od současného správního řádu vyžadoval předchozí správní řád, tj. zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále též „starý správní řád“)³, aby správní orgán zjistil přesně a úplně skutečný stav věci. Starý správní řád tak kladl na správní orgán povinnost nalezení jakési objektivní pravdy, což bylo a je nejen de iure, ale i de facto nemožné. Dovolává-li se účastník řízení povinnosti Úřadu zjistit skutečný stav věci, dovolává se povinnosti, kterou správní řád na správní orgán nyní takto striktně neklade.
44. V řízení o rozkladu jsem však ani nedospěl k přesvědčení, že by správní orgán prvního stupně porušil svoji povinnost podle § 3 správního řádu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Úřad ve správním řízení shromáždil dostatek podkladů,

³ Srov. zejména § 32 odst. 1 starého správního řádu.

na kterých je možné vystavět závěr o porušení zákona účastníkem řízení, jak je to deklarováno ve výroku napadeného rozhodnutí. Všechny důkazy, jež byly v rámci správního řízení shromážděny a hodnoceny ve svém souhrnu, tj. v celkovém kontextu napadeného rozhodnutí, tvoří koherentní komplex důkazů, na základě kterých bylo možno deklarovat, že účastník řízení zákon porušil. Správní orgán prvního stupně tyto důkazy hodnotil v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, každý samostatně a všechny v jejich vzájemné souvislosti, přičemž závěry, ke kterým na jejich základě dospěl, jsou podle mého přesvědčení logické a konzistentní. V postupu správního orgánu prvního stupně ohledně rozsahu získaných podkladů a hodnocení těchto důkazů jsem neshledal žádného pochybení.

45. Ani námitku, že Úřad se omezuje v podstatě na dokazování na základě informací získaných od členů SPČR, nepovažuji za důvodnou. Vzhledem k tomu, že předmětem šetření byla rozhodnutí SPČR, která byla adresována členům tohoto sdružení soutěžitelů, je zcela na místě, když správní orgán prvního stupně opatřil pro účely předmětného správního řízení podklady a informace od těchto soutěžitelů. Správní řád neukládá správnímu orgánu, kde či od koho má opatřovat důkazní prostředky, nicméně mu ukládá, jak jsem již ostatně uvedl, shromáždit takové množství podkladů, jimiž je zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Této povinnosti správní orgán prvního stupně dostal. V této souvislosti také poukazují na judikaturu správních soudů, která dovodila, že i kdyby převážná část podkladů pro rozhodnutí byla vystavena na stanoviscích konkurentů účastníka řízení či nespokojených zákaznicích, nijak to samo o sobě nevyvolává nezákonnost způsobu dokazování.⁴ V předmětném řízení však navíc nešlo o stanoviska konkurentů, tedy subjektů majících protichůdné zájmy vůči účastníku řízení, nýbrž vlastních členů účastníka řízení, kde naopak lze očekávat shodné zájmy. Jen pro úplnost ještě dodávám, že podklady vyžádané od členů SPČR nejsou jedinými podklady získanými pro účely správního řízení sp. zn. S 161/07.
46. Námitky účastníka řízení, že Úřad vychází z celé řady nesprávných, resp. nedostatečně zjištěných skutečností, nepovažuji také za důvodné a řádně doložené. Údaje, které účastník řízení v rozkladu napadá, získal správní orgán prvního stupně od ústředních orgánů státní správy a neshledávám důvody, pro které by tyto údaje měl považovat za nesprávné. Počet subjektů provozující živnost provozování krematoria získal Úřad od Ministerstva průmyslu a obchodu, odboru živností, a počet ekonomických subjektů sdělil Český statistický úřad. V této souvislosti poukazují na § 53 odst. 3 správního řádu, dle kterého listiny vydané státními orgány České republiky jsou považovány za veřejné, což znamená, že se u nich presumuje jejich správnost, tedy pravdivost toho, co je v nich osvědčeno nebo potvrzeno. Ze strany účastníka řízení nebyly předloženy podklady, které by prokázaly, že údaje obsažené v přípisech Ministerstva průmyslu a obchodu, resp. Českého statistického úřadu byly nepravdivé. Vycházel-li správní orgán prvního stupně z předpokladu správnosti těchto listin, nepochybil, neboť v řízení nebyl prokázán opak.
47. Snaží-li se účastník řízení navodit dojem, že počet veřejných pohřebišť přímo vypovídá o počtu soutěžitelů na příslušném relevantním trhu, je tento dojem mylný, resp. zavádějící, neboť je časté, že více veřejných pohřebišť je spravováno jedním subjektem (viz správní spis sp. zn. S 161/07 např. č.l. 322 Jiří Bolek, hřbitovní služby a pohřebnictví, který vykonává správu na 13 pohřebištích, na č.l. 372 Služby města Pardubic a.s. spravují 10 veřejných pohřebišť nebo na č.l. 614 Správa pražských hřbitovů, příspěvková organizace spravuje 29 pražských hřbitovů). Mám tak za to, že

⁴ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 5/2006 ze dne 26. 9. 2006 ve věci *Telefónica O2*.

správní orgán prvního stupně ve vztahu k relevantnímu trhu a podílu SPČR na něm dospěl k závěrům, jež jsou odůvodněny podklady shromážděnými ve správním řízení sp. zn. S 161/07.

48. V neposlední řadě ještě dodávám, že účastník řízení byl před vydáním rozhodnutí dne 27. 3. 2008 seznámen s podklady rozhodnutí, ke kterým zaslal písemné vyjádření ze dne 14. 4. 2008⁵ s tím, že v tomto vyjádření nikterak nezpochybňuje rozsah dokazování, nenavrhl doplnění dokazování o další konkrétní důkazní prostředky, ani jinak nezpochybňoval průběh dokazování či nepoukázal na jiné vady řízení.
49. Dle mého zjištění správní orgán prvního stupně v průběhu správního řízení veškeré získané důkazy hodnotil každý jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti; pečlivě přitom přihlížel ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedl účastník řízení, proto mám za to, že postupoval při hodnocení důkazů zcela v souladu s § 50 odst. 4 správního řádu.

Nedostatečné uvedení důkazů v rozhodnutí

50. K námitce účastníka řízení jsem přezkoumal, zda správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí uvedl důkazy dostatečným způsobem a zda případně z tohoto důvodu je rozhodnutí nepřezkoumatelné.
51. Z napadeného rozhodnutí, konkrétně z bodu IV. 7. Informace od členů SPČR, vyplývá, že Úřad oslovil členy SPČR, kteří působí v oblasti pohřebních a souvisejících služeb, a to přípisem č. j. 161/2007/KD-20140/2007/850 ze dne 1. 11. 2007. V poznámce pod čarou číslo 4 na straně 21 napadeného rozhodnutí je dokonce uvedeno i čeho zejména se předmětná písemná žádost Úřadu o poskytnutí informací a podkladů týkala. Popsaný přípis je založen ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 257 a násl. s tím, že je k němu připojen seznam členů SPČR, kterým byl zaslán. Celkem šlo o 130 subjektů. Rovněž ze správního spisu je patrné kolik oslovených členů SPČR odpovědělo. Vzhledem ke skutečnosti, že účastník řízení dne 27. 3. 2008 využil svého práva seznámit se s podklady rozhodnutí, kdy mu byla předložena kompletní spisová dokumentace sp. zn. S 161/07, byl seznámen i s údaji, které namítá v rozkladu.
52. Co se týká počtu oslovených soutěžitelů, kteří potvrdili závěry správního orgánu prvního stupně, k této otázce se vyjádřil Úřad v bodě 166 napadeného rozhodnutí. Zde je konstatováno, že čtyři členové SPČR (spravující bezmála 30 veřejných pohřebišť) zahrnují do cen za své služby položky dle metodik popsanych ve výrokové části I. 3. až I. 5., z čehož Úřad dovodil skutečný přímý dopad předmětného rozhodnutí SPČR na relevantní trh. Ve správním spise sp. zn. S 161/07 jsem ověřil, že skutečně čtyři oslovení členové SPČR, a to konkrétně (i) Jiří Bolek hřbitovní služby a pohřebnictví⁶, (ii) společnost Technické služby Opava, s.r.o.⁷, (iii) Bořivoj Sedlák – Santa G⁸ a (iv)

⁵ Založeno ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 778.

⁶ Jeho odpověď je založena ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 322-323. Tento soutěžitel mimo jiné výslovně uvedl, že vydané materiály využívá v každodenní praxi, a dále že jednotlivé položky mu slouží pro kalkulaci cen za tyto služby.

⁷ Její odpověď je založena ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 380-382. Rovněž i tento soutěžitel při stanovování cen za své služby využívá alespoň jednu předmětnou metodiku, resp. zahrnuje jednotlivé položky dle této metodiky do cen za poskytnuté služby.

⁸ Jeho odpověď je založena ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 421-423. Soutěžitel sdělil, že metodiky sdružení používá.

Iveta Balarínová Služby pohřební a hřbitovní⁹, ve svých písemně poskytnutých informacích uvedli, že zahrnují do cen za své služby položky podle předmětných metodik. Závěry správního orgánu prvního stupně tak mají oporu se spisové dokumentací. Obdobně ve vztahu k námitce, že Úřad v napadeném rozhodnutí nespécifikoval tisk, ze kterého čerpal údaj o celkové velikosti relevantního trhu, považují za podstatné, že předmětný článek ze dne 6. 9. 2007 je pojat do spisové dokumentace¹⁰.

53. Obecně k námitce účastníka řízení ještě poznamenávám, že detailní rozbor, kolik členů SPČR na žádost Úřadu odpovědělo, co kdo uvedl, a na kterých listech spisu se tyto odpovědi nacházejí, nepovažuji za nezbytné z důvodu přehlednosti a jasnosti samotného rozhodnutí. Smyslem správního rozhodnutí není opis či podstatný výtah se správního spisu, který je účastníku řízení přístupný k nahlížení a činění výpisů a opisů, ale posouzení, zda shromážděné podklady vedou k závěru o protiprávním jednání či nikoliv, když tento závěr musí být odůvodněn způsobem umožňujícím přezkum.
54. Námitky účastníka řízení jsem tudíž v této věci shledal jako nedůvodné až účelové, resp. způsob a rozsah, jakým správní orgán prvního stupně uvedl důkazy v napadeném rozhodnutí, nemůže odůvodnit závěr o nepřezkoumatelnosti či nejasnosti napadeného rozhodnutí.

VI. Hmotněprávní námitky

Zákonná a judikatorní východiska

55. Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže) nabyt účinnosti dne 1. 7. 2001. Za dobu své účinnosti byl zákon několikrát novelizován, nicméně žádná z jeho novel se nedotkla vlastního konceptu rozhodnutí sdružení soutěžitelů, tedy novely pro účely posouzení jednání účastníka řízení neměly žádné hmotněprávní dopady. Rovněž předchozí norma, zákon č. 63/1991 Sb., obsahoval totožnou právní úpravu zakázaných rozhodnutí sdružení soutěžitelů.
56. Podle § 1 zákona upravuje tento zákon ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení dohodami soutěžitelů, zneužitím dominantního postavení nebo spojením soutěžitelů.
57. Dle § 2 odst. 1 zákona se soutěžiteli 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 právnickými osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli.
58. Podle § 3 odst. 1 zákona jsou dohody mezi soutěžiteli, rozhodnutí jejich sdružení a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (dále též „dohody“), které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže, zakázané a neplatné, pokud zákon nebo zvláštní zákon nestanoví jinak nebo pokud Úřad nepovolí prováděcím předpisem z tohoto zákazu

⁹ Její odpověď je založena ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 439-440. Z odpovědi vyplynulo, že má předmětné metodické pokyny, jak je sama označila, prostudované, a že z nich při své činnosti vychází.

¹⁰ Založen ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 749-751.

výjimku. Zakázané jsou především dohody výslovně uvedené v § 3 odst. 2 písm. a) až f) zákona, jako např. dohody o cenách, rozdělení trhu, uplatňování rozdílných podmínek apod. Tyto dohody jsou tak přímo ze zákona zakázané. Tento závěr potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 A 19/2002 ze dne 12. 5. 2005 ve věci *Plemenáři*. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že uvedené dohody jsou přímo ze zákona zakázané a pro posouzení, zda postup soutěžitele je v souladu se zákonem (resp. rozporu), postačí, že je najisto postaveno, že k takové dohodě došlo.

59. Dohody o přímém nebo nepřímém určení cen, popřípadě o jiných obchodních podmínkách spadají pod tzv. kartely s tvrdým jádrem (*hard-core cartels*, *hard core restrictions*), které představují nejzávažné formy zakázaných dohod. Tyto dohody mají už ze své podstaty (pro svůj cíl, *object*) negativní dopad na hospodářskou soutěž na trhu, proto jsou bez dalšího považovány za protisoutěžní. Řečeno jinými slovy dohody obsahující *hard-core* ustanovení jsou zakázané vždy, neboť jejich předmětem je narušení hospodářské soutěže. U těchto dohod již není nezbytné zkoumat jejich skutečné konkrétní účinky na trh¹¹, tedy zda k narušení soutěže skutečně došlo, jelikož v sobě vždy nesou přinejmenším potenciál narušit soutěž. Tím méně je nutné pro konstataci zákazu takové dohody zjišťovat úmysl stran narušit soutěž.¹² Otázka dopadů dané dohody na trh má však význam při kalkulaci pokuty. Z pohledu soutěžního úřadu je tak na prvním místě nutné posoudit, zda předmětná dohoda má za cíl narušení soutěže. Uvedené tvrzení potvrzuje i ustálená evropská judikatura, ze které lze dovodit, že pro účely použití čl. 81 odst. 1 Smlouvy ES je zohlednění konkrétních účinků dohody nadbytečné, jestliže se ukáže, že tato dohoda má za cíl vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na společném trhu. Proto se nepožaduje prokázání skutečných protisoutěžních účinků, je-li prokázán protisoutěžní cíl vytykaného chování (viz rozsudek Evropského soudního dvora C-238/99 P ze dne 15. 10. 2002 ve věci *Limburgse Vinyl Maatschappij a další v. Komise*, [2002] ECR I-8375, bod 741; rozsudek Soudu prvního stupně T-62/98 ze dne 6. 7. 2000 ve věci *Volkswagen v. Komise*, [2000] ECR II-2707, bod 178). Komise prokázavší, že cílem sporné dohody bylo omezit volnou hospodářskou soutěž na relevantních trzích, v daném případě podle soudu tedy nebyla povinna zjišťovat konkrétní účinky těchto opatření na hospodářskou soutěž.
60. K tomu srov. i rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 26/2006 ze dne 3. 4. 2007 ve věci *České lékárnické komory*. Zde soud konstatoval, že zakázané jsou nejen dohody, jež vedou k narušení soutěže (tedy mají protisoutěžní následek), a to zásadně bez ohledu na to, zda takový následek byl stranami zamýšlen, ale také dohody, které mají za cíl narušení soutěže (mají tedy protisoutěžní cíl), aniž by takového cíle bylo byt' jen částečně dosaženo. Podle konstantní komunitární judikatury lze dohodu považovat za dohodu s omezujícím cílem i tehdy, pokud omezení hospodářské soutěže není jediným účelem, ale sleduje také jiné legitimní cíle.¹³ To znamená, že je-li zjištěno, že dohoda má protisoutěžní cíl, je už tato skutečnost dostatečná pro konstataci porušení zákazu stanoveného v § 3 odst. 1 zákona, protože taková dohoda má ze své podstaty přinejmenším potenciál narušit hospodářskou soutěž.
61. Pod legislativní zkratku „dohoda“ tak, jak již bylo uvedeno, řadí § 3 odst. 1 zákona i **rozhodnutí sdružení soutěžitelů**, které je tak jedním ze tří typů zakázaných dohod

¹¹ Srov. např. rozsudek ESD C-49/92 P *Anic Participazoni*, [1999] ECR I-4125, odst. 99.

¹² Rozsudek ESD 96-102, 104, 105, 108 a 110/82 *IAZ*, [1983] ECR 3369, odst. 25.

¹³ Viz např. Evropského soudního dvora C-551/03 P ze dne 6. 4. 2006 ve věci *General Motors BV*, [2006] ECR-3173.

podle uvedeného ustanovení¹⁴. Pro učinění závěru, že soutěžitel porušil § 3 odst. 1 zákona (obdobně tomu bylo i podle zákona č. 63/1991 Sb.) přijetím zakázaného rozhodnutí sdružení, je třeba prokázat, že splnění tří definičních znaků pro tento delikt, jak je možno dovodit z judikatury tuzemských i evropských soudů.

62. Předně musí jít skutečně o **úkon sdružení**, tzn. ten, kdo za sdružení daný úkon učinil, musí být orgánem/osobou oprávněnou za sdružení vystupovat, nebo tak alespoň musí být členy sdružení vnímán. Tímto úkonem nemůže být jednoho z členů sdružení, aniž by tento člen v daném případě reprezentoval vůli sdružení. Za druhé musí jít o **adresný úkon sdružení směřující k jeho členům** (a to i nepřímou, např. prostřednictvím profesního časopisu dodávaného členům, internetových stránek sdružení, médií apod.).
63. Ze samotného úkonu pak musí vyplývat (a to alespoň nepřímou) **snaha o unifikaci** soutěžního chování určitého okruhu soutěžitelů, kteří jsou členy sdružení (zejména u doporučujících forem rozhodnutí sdružení soutěžitelů může směřovat i vůči širšímu okruhu adresátů, včetně subjektů stojících mimo sdružení soutěžitelů). Z úkonu nemusí vyplynout závaznost ani možnost uložení sankce za nedodržení. Již samotná existence doporučení, byť nezávazného a nevykonatelného pod možností sankce, zakládá protisoutěžní charakter, neboť principem tohoto porušení zákona je způsobilost identifikovat budoucí soutěžní chování soutěžitele. Aby rozhodnutí sdružení soutěžitelů bylo v rozporu se zákonem, musí v sobě zahrnovat alespoň nepřímý návod společného postupu.¹⁵
64. Rozhodnutí sdružení soutěžitelů ve formě cenového doporučení je považováno za velice nebezpečné protisoutěžní jednání i v případě, kdy není pro členy sdružení závazné, protože umožňuje členům sdružení přesným způsobem identifikovat cenovou politiku svých konkurentů, neboť lze předpokládat, že cenové doporučení bude respektováno.
65. Obzvláště nebezpečné pro hospodářskou soutěž jsou nejrůznější snahy sdružení soutěžitelů směřující k **unifikaci cen**, obchodních podmínek apod. u svých členů; i jen pouhá existence adresného cenového doporučení ze strany sdružení vede k tomu, že následné chování soutěžitelů na trhu nevyplývá z jejich samostatné a nezávislé úvahy, nýbrž je ovlivněno ze strany sdružení.¹⁶ Riziko plynoucí z protisoutěžního jednání sdružení soutěžitelů spočívá v tom, že příslušný orgán (či oprávněná osoba) sdružení učiní úkon vůči členům sdružení, jímž jim projevuje vůli unifikovat jejich chování na trhu, a členové sdružení tak prostřednictvím sdružení odstraňují vzájemnou nejistotu ohledně svého budoucího konkurenčního chování (srov. např. rozsudek Evropského soudního dvora C-8/72 ve věci *Komise v. Vereeniging van Cementhandelaren*, [1972] ECR 977).
66. Z rozsudku Krajského soudu v Brně sp. zn. 31 Ca 164/2005 ze dne 25. 7. 2006 ve věci *Česká lékárnická komora* lze dovodit, že protisoutěžní musí být již samo přijetí rozhodnutí sdružení soutěžitelů, ne až jeho vlastní aplikace.

¹⁴ Tuto skutečnost dokládá i soudní judikatura, viz např. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci sp. zn. 2 A 5/96 ze dne 12. 9. 1996 ve věci *Česká komora architektů*.

¹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 Ca 164/2005 ze dne 25. 7. 2006 ve věci *Česká lékárnická komora*.

¹⁶ Srov. např. rozhodnutí Evropské komise 96/438 ve věci *Fenex*, ÚV 1996 L 181/28, nebo rozsudek Evropského soudního dvora C-209/78 *Van Landewycke vs. Komise*, [1978] ECR - 2111, dle kterých i nezávazné cenové doporučení může mít citelný dopad na cenovou soutěž.

Vlastní právní hodnocení

67. Za nesporné považuji posouzení postavení účastníka řízení jako sdružení soutěžitelů ve smyslu § 3 odst. 1 zákona. To samé platí i pro právní kvalifikaci jeho jednání jako „rozhodnutí sdružení soutěžitelů“ ve smyslu téhož ustanovení zákona. Resp. posuzované dokumenty jsou písemně zachycenými rozhodnutími sdružení soutěžitelů. Závěry správního orgánu prvního stupně tak v tomto směru považuji za správné.
68. Správní orgán prvního stupně se v napadeném rozhodnutí podrobně věnoval právnímu posouzení jednotlivých porušení § 3 odst. 1 zákona ze strany účastníka řízení (srov. zejména body 142 až 168 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Předmětem posouzení byl Kodex cti, Zásady Znamení kvality a Metodiky A, B a C¹⁷, resp. jejich některá ustanovení. Proto na tomto místě není třeba opakovat závěry správního orgánu prvního stupně, co se týká formální stránky zakázané dohody, resp. rozhodnutí sdružení soutěžitelů.
69. Jak bylo zjištěno správním orgánem prvního stupně, posuzované materiály obsahovaly tzv. *hard-core* ustanovení, tj. ujednání, která mají již ze své podstaty účel (cíl) narušit hospodářskou soutěž. Účelem se zde nemyslí subjektivní úmysl stran při uzavírání takové dohody, ale její objektivní význam a smysl posouzený se zřetelem nejen na její znění, ale též s ohledem na ekonomický a právní kontext, v němž se příslušná dohoda uplatňuje. Tyto dohody jsou, jak již bylo výše uvedeno, zakázané pro svůj cíl (*object*), a není nutné detailně zkoumat jejich konkrétní negativní účinek na soutěž. Správní orgán prvního stupně se však zabýval v napadeném rozhodnutí i otázkou dopadu předmětných rozhodnutí sdružení soutěžitelů na soutěž, k tomu uvádím více níže v části materiální stránka jednání.
70. Skutečné soutěžní prostředí nesnese existenci žádného ujednání, které směřuje či dává návod k postupům, jež férovou soutěž ohrožují. Předmětné materiály přijaté či vydané SPČR poskytují jeho členům konkrétní představu, jakým způsobem své služby oceňovat v konkrétních místních podmínkách a jsou výrazem snahy SPČR koordinovat činnost svých členů v oblasti cenotvorby, resp. cenové soutěže. (srov. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci sp. zn. 2 A 5/96 ze dne 12. 9. 1996 ve věci *Česká komora architektů*).

Kodex cti

71. Ustanovení čl. III. bod 4. odstavce 2 Kodexu cti SPČR obsahuje následující ustanovení cit.: *„Pokud některý podnikatelský subjekt nabízí jinému podnikatelskému subjektu poskytování služby za nápadně výhodnějších podmínek, například cenových, je představenstvo sdružení oprávněno projednat a navrhnout provedení kontroly na dodržování etických zásad práce jak u subjektu, který tyto podmínky nabízí, tak i u subjektu, který tyto služby přijímá (například převoz zesnulých ke kremaci do podstatně vzdálenějších krematorií za nižší ceny, než jsou ceny obvyklé atp.).“* (dále též „Pravidlo 1“).
72. Pravidlo 1 bylo přijato valnou hromadou SPČR dne 14. 3. 2002 a stalo se součástí vnitřního předpisu SPČR, jenž je pro všechny jeho členy závazný¹⁸ (viz čl. V. Kodexu cti). S tvrzením účastníka řízení o nezávažnosti dokumentu se proto nelze ztotožnit. Není

¹⁷ Uvedené zkratky odpovídají zkratkám zavedeným Úřadem v napadeném rozhodnutí.

¹⁸ K tomu více viz zejména body 145 a 146 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

ani pochyb o tom, že Kodex cti (a v něm obsažené Pravidlo 1) je adresovaný členům SPČR, od nichž se vyžaduje, aby jej dodržovali a v rámci svých služeb zpřístupnili veřejnosti.

73. Pravidlo 1 obsahuje ustanovení motivující členy SPČR, aby omezili svoji podnikatelskou strategii v oblasti cenotvorby a neposkytovali své služby za výhodnějších cenových podmínek. Cílem daného ustanovení je unifikace či koordinace soutěžního chování členů SPČR v oblasti cen, resp. cenové soutěže, jež je, funguje-li nenarušeně, ku prospěchu konečného spotřebitele. Pravidlo 1 je závazné rozhodnutí nejvyššího orgánu SPČR, které vyjadřuje vůli SPČR ovlivňovat způsob tvorby ceny služeb poskytovaných jeho členy a snahu vyloučit ty aspekty, které by výši ceny snižovaly. Takové ujednání má charakter cenového doporučení.
74. Shrnuji, že Pravidlo 1 vyjadřuje záměr SPČR sjednotit chování jeho členů při stanovování cen pohřebních a souvisejících služeb, a tím zakonzervovat cenovou hladinu těchto služeb na vyšší úrovni, než která by byla dosažena při nenarušené hospodářské soutěži. Považuji za prokázané, že Pravidlo 1 směřuje k ovlivnění členů SPČR tak, aby nesnižovali své ceny a tím pádem aby byla zachována stávající „obvyklá“ cena pohřebních a souvisejících služeb na trhu. Předmětem Pravidla 1 je tak *de facto* fixace cen pohřebních a souvisejících služeb, neboť v případě účtování nižších cen se členové SPČR vystavují riziku porušení Kodexu cti a rovněž kontroly ze strany SPČR.
75. Znění Pravidla 1 ohrožuje (omezuje) rozhodovací autonomii členů SPČR o výši ceny, za kterou budou své služby poskytovat, neboť dodržování uvedeného pravidla je pro ně závazné a vynutitelné pod hrozbou sankce, resp. kontroly ze strany SPČR. Proto už samotné přijetí uvedeného rozhodnutí, kterým se členové sdružení musí obligatorně řídit, je způsobilé ovlivnit chování členů při určování cen jimi poskytovaných služeb. Pravidlo 1 tedy narušuje, resp. je způsobilé narušit cenotvorbu členů SPČR.
76. To, že Pravidlo 1 svým obsahem omezuje rozhodovací autonomii členů SPČR ohledně jejich cenotvorby a vede k unifikaci cen, resp. vytváří bariéru proti snižování cen, dokládá i chápání tohoto ustanovení samotnými členy SPČR, kteří jej prostřednictvím oprávněného orgánu sdružení přijali, a kterým je též adresováno. Poukazuji např. na informace poskytnuté soutěžitelem Jan Sadový, pohřební služba¹⁹. Z nich je patrné, že tento soutěžitel chápe Pravidlo 1 tak, cit.: „*že nemůžeme stanovit záměrně nižší cenu, než konkurenční firmy ...*“. Soutěžitel na základě znění Pravidla 1 nabývá dojmu, že nemůže cenově konkurovat jinému soutěžiteli, neboť konkurovat jinému cenově znamená právě nabídnout spotřebiteli nižší cenu, než jakou nabízí konkurence, tedy toto ustanovení chápe jako omezení rozhodovací autonomie ohledně stanovování cen svých služeb. Nižší cena je spotřebiteli soutěžitelem nabízena vždy záměrně s cílem prodat mu své zboží či službu a předstihnout tak svého konkurenta, resp. získat poskytnutím zboží či služby prospěch na úkor ostatních soutěžitelů. Což je vlastní podstata cenové konkurence. V potaz je třeba brát i charakter poskytovaných služeb, kdy jde o jednorázovou poptávku na straně spotřebitele, jejíž uspokojení jedním soutěžitelem zcela vylučuje, aby spotřebitel tytéž služby zakoupil i u jiného soutěžitele. Právě cenová konkurence je jedním z nejúčinnějších nástrojů konkurenčního boje, avšak Pravidlem 1 je její možnost významně omezena. Pravidlo 1 tak omezuje svobodu soutěžního jednání členů SPČR a tím narušuje hospodářskou soutěž.

¹⁹ Poskytnuté informace jsou založeny ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 327.

77. Dále např. soutěžitel Ing. Milan Mašek – pohřební a hřbitovní služby Vrchlabí²⁰ chápe Pravidlo 1 jako prostředek k zamezení poskytování služeb za velmi neobvyklé ceny. I z této odpovědi lze vidět, že Pravidlo 1 svým obsahem omezuje rozhodovací autonomii členů SPČR, za jakou cenu budou své služby nabízet, tedy uměle omezuje prostor členů SPČR pro určení ceny jimi poskytovaných služeb.
78. Skutečnost, že Pravidlo 1 nejen směřovalo k omezení svobody členů SPČR při určování cen pohřebních a souvisejících služeb, ale dokonce se i fakticky projevilo v chování těchto členů sdružení, je více pospána níže, v části Materiální stránka zakázané dohody.
79. Obranné argumentaci účastníka řízení, že důvodem přijetí Pravidla 1 byla potřeba stanovit zásady korektnosti jednání podnikatelských subjektů v pohřebnictví, nemohu přisvědčit, resp. tento důvod nemůže účastníka řízení liberovat z porušení soutěžního práva. Nikterak nezpochybňuji, a rovněž ani Úřad v napadeném rozhodnutí nezpochybnul, že rozvíjení odbornosti členů, přijímání opatření k dodržování etiky při výkonu příslušné profese, obrana oprávněných zájmů svých členů apod., jsou zcela nesporně legitimní náplní činnosti jednotlivých profesních (zájmových) sdružení. Na straně druhé však tato seskupení, která jsou sdruženími soutěžitelů ve smyslu zákona o ochraně hospodářské soutěže, nesmí při naplňování uvedených vlastních cílů jednat v rozporu s obecně závaznými právními předpisy. Je tedy nepřípustné, aby sdružení soutěžitelů prostřednictvím regulace chování svých členů sledovala naplnění právem reprobovaných cílů (např. narušení soutěže mezi svými členy), a to byt' by se tak stalo s odkazem na potřebu dohledu nad dodržováním etiky či odbornosti svých členů. Případná potřeba kodifikování zásad pro činnost v určitém odvětví nemůže žádný subjekt liberovat z porušení soutěžního práva a regulace chování členů sdružení prostřednictvím interních předpisů musí být omezena toliko na nezbytně nutnou míru potřebnou ke splnění sledovaného legálního záměru.
80. Sdružení soutěžitelů je povoláno hájit zájmy svých členů a usilovat o poskytování služeb na vysoké úrovni, avšak při tom nesmí postupovat právem nedovoleným způsobem. Řečeno jinými slovy rozhodnutí přijatá na půdě sdružení, která rozhodovací autonomii soutěžiteli odnímají či ji jinak redukují nebo jej zcela konkrétně navádějí, jakým způsobem má oceňovat své výkony, jsou přinejmenším způsobilá narušit hospodářskou soutěž, a proto jsou podle § 3 odst. 1 zákona zakázána. Členové téhož sdružení totiž stále zůstávají vůči sobě v postavení přímých konkurentů, když jedním a pro spotřebitele často nejvíce vnímaným a vítaným způsobem konkurenčního boje je cenová konkurence. Existence nenarušené cenové soutěže umožňuje spotřebiteli uspokojit svoji poptávku za lepších cenových podmínek, než když k cenové konkurenci mezi soutěžiteli nedochází nebo tato je omezena či jinak deformována.
81. Námitku účastníka řízení, že z Pravidla 1 nevyplývá, že by SPČR zakazovalo účtování podnákladových cen, když tento závěr je dedukcí Úřadu, který v textu dotčeného ustanovení nemá oporu, považuji za zcela irelevantní, neboť správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí nikde nehovoří o zákazu účtovat podnákladové ceny, ale zabýval se posouzením Pravidla 1, motivujícího členy SPČR nepožadovat za své služby ceny nižší, než jsou ceny obvyklé (srov. zejména bod I.1 výroku napadeného rozhodnutí).

²⁰ Poskytnuté informace založeny ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 701.

82. K námitce účastníka řízení, že Pravidlo 1 bylo motivováno snahou o zajištění kvality poskytovaných služeb, uvádím, že nižší cena služby sama o sobě neznamená, že by daná služba byla poskytnuta méně kvalitně, případně že by její poskytování bylo dokonce na úkor jiných obecně závazných právních předpisů. V rozvinuté hospodářské soutěži je arbitrem kvality služby samotný spotřebitel. Není proto na místě, aby sdružení soutěžitelů toto hodnocení kvality provádělo místo spotřebitele, a to ještě ne vlastním posuzováním provedené služby, ale pouhým porovnáním její ceny s konkurencí.

Zásady Znaku kvality

83. Zásady Znaku kvality jsou součástí vnitřního předpisu SPČR přijatého jeho nejvyšším orgánem – valnou hromadou konanou dne 17. 3. 2005. V odstavci nazvaném „Obecně“ obsahují následující ustanovení, cit.: „*Subjekt se má vyhnout informacím srovnávajícím ceny v případech, kdy si zákazník nemůže opatřit dostatečné informace o cenách a nabídce konkurence...*“ (dále též „Pravidlo 2“). Zásady Znaku kvality, včetně Pravidla 2, jsou adresovány členům SPČR, jak vůči držitelům Znaku kvality, tak i *de facto* zájemcům z řad členů sdružení o tento znak. Pravidlo 2 je závazné přinejmenším pro držitele Znaku kvality, kteří se v souvislosti s přijetím Znaku kvality smluvně zavazují, že se budou řídit vnitřními normami SPČR, mezi které lze bez pochyby zahrnout i Pravidlo 2. Proto považuji za najisto postavené, že Pravidlo 2 je pro svou povahu závazné, alespoň pro část členské základny SPČR, bez ohledu na jeho jazykové znění. Námitka účastníka řízení, že jde o pouhé nezávazné doporučení, tudíž není oprávněná.
84. Protože Pravidlo 2 bylo přijato nejvyšším orgánem SPČR, musela s ním být členská základna přinejmenším srozuměna. Nadto lze důvodně usuzovat, že Pravidlo 2 bylo přinejmenším způsobilé ovlivnit chování i ostatních členů SPČR, protože jako pravidlo přijaté nejvyšším orgánem SPČR mohlo být vnímáno jako žádoucí vzorec chování.
85. Znění Pravidla 2 motivuje držitele Znaku kvality, aby nezveřejňovali porovnání ceny svých služeb s cenami služeb nabízených konkurencí. Pravidlo 2 tak vyjadřuje zákaz podávání informací srovnávajících ceny mezi konkurenty. Přitom právě možnost porovnání ceny je jedním z legitimních nástrojů konkurenčního boje v tržních podmínkách. Spotřebitelé poptávající předmětné služby pak nemohou získat adekvátní informace o cenách služeb nabízených jednotlivými soutěžiteli na trhu, které by je mohly pozitivně ovlivnit při výběru soutěžitele s cenově nejdostupnějšími službami.
86. Pravidlo 2 vypovídá o snaze SPČR unifikovat chování držitelů Znaku kvality v cenové oblasti tak, že se zdrží využívání jednoho z efektivních nástrojů hospodářské soutěže – možnosti srovnávat ceny svých služeb s konkurencí, a je tedy přinejmenším způsobilé narušit hospodářskou soutěž; Pravidlo 2 tak může ovlivnit efektivitu cenového soupeření mezi členy SPČR. Ačkoliv restrikce obsažená v Pravidle 2 nebyla přímo zaměřena na dodržování konkrétních cen či na způsob jejich tvorby, směřovala k omezení efektivní soutěže založené na dostupnosti informací o cenách služeb potencionálním odběratelům těchto služeb. I zde platí, co již bylo uvedeno výše pro vztah mezi snahou sdružení soutěžitelů zajistit etické poskytování služeb jeho členy a veřejným zájmem na fungování nenarušené hospodářské soutěže. Interní předpisy sdružení soutěžitelů musí být vždy v souladu se všemi obecně závaznými právními předpisy, tedy i předpisy na ochranu hospodářské soutěže. Ve správním řízení nebyl indikován objektivní důvod, který by mohl ospravedlnit omezení či vyloučení cenového soupeření členů SPČR formou právem aprobovaného srovnávání cen s konkurencí.

87. Mám za to, že existence Pravidla 2 nadto ve svém důsledku může vést i k zesílení efektu Pravidla 1, které motivuje členy SPČR, aby omezili svoji podnikatelskou autonomii v oblasti cenotvorby. Pravidlo 2 totiž soutěžitelé zabráňuje sdělovat zákazníkům, že ceny jeho služeb v porovnání s konkurencí jsou nižší. To znamená, že i kdyby soutěžitel přes znění Pravidla 1 nastavil svoje ceny konkurenčně (nižší) vůči ostatním soutěžitelům, nesměl by podle Pravidla 2 o této skutečnosti formou reklamy informovat své potenciální zákazníky.
88. Tvrzení účastníka řízení, že Pravidlo 2 má naopak podporovat hospodářskou soutěž, není vzhledem k výše uvedenému možné přijmout, a je třeba jej označit za vnitřně rozpornou konstrukci. Ochrana spotřebitele před klamáním ze strany poskytovatele služby, na což účastník řízení poukazuje, je zajištěna jak ustanoveními zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, tak i ustanoveními zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (viz ochrana před nekalou soutěží, srov. zejména podmínky pro přípustnost srovnávací reklamy v § 50a téhož zákona). Opatření omezující cenovou konkurenci, která zahrnuje i srovnávání cen s konkurencí, nemůže být v žádném ohledu považováno za prosoutěžní. Naopak jde o *hard core* porušení soutěžního práva.
89. Závěrem posouzení Pravidla 2 poukazují na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Ca 26/2006-65 ze dne 3. 4. 2007 ve věci *Česká lékárnická komora*, kde soud potvrdil, že restrikce omezující reklamu či cenovou soutěž jsou protisoutěžní, a to i v případě, kdy přímo neomezují všechny účastníky trhu.
90. Shrnuji tak, že cílem přijatého Pravidla 2 bylo narušení hospodářské soutěže, a proto toto ujednání mělo přinejmenším potenciální dopad na soutěž. Otázkou skutečných účinků zakázaného rozhodnutí se zabývám níže v části Materiální stránka zakázané dohody.

Metodické materiály

91. Ustanovení metodických materiálů specifikovaná v bodě I. 3 až I. 5 výroku napadeného rozhodnutí (dále též „Metodiky“) jsou rovněž úkony SPČR, neboť to je vydalo (kdo je vypracoval, není rozhodující) a adresovalo svým členům. Ti si je mohli za úplaty opatřit, což se taky stalo. Zakoupit si je rovněž mohli i nečlenové SPČR. Metodiky, které jsou podrobně popsány v napadeném rozhodnutí, zahrnují celkem tři dokumenty, které byly předmětem řízení.
92. Metodika A je materiálem nazvaným *Jak postupovat při kopání hrobů*, resp. *Metodický návod pro stanovení ceny za výkop hrobů*. Součástí Metodiky A je Předloha ceníku na kopání hrobu (předloha obsahuje ceníkové položky Kopání hrobu pro uložení lidských pozůstatků v rakvi, Dekorace hrobu před pohřbením a Manipulace s ostatky zemřelých v hrobech – exhumace, a vysvětluje, jaké úkony tyto jednotlivé položky předlohy ceníku zahrnují). Metodika B se zabývá tím, *Jak postupovat při určení výše cen (i) nájmu hrobových míst a služeb spojených s nájmem, (ii) za výkopy hrobu*. Posledním metodickým materiálem, který je v napadeném rozhodnutí označen jako Metodika C, je Předloha *(i) smlouvy o nájmu hrobového místa, (ii) ceníku nájmu a služeb s nájmem spojených*.
93. Souhrnně lze říci, že Metodiky obsahují detailní popis, jak postupovat při stanovování cen za služby poskytované členy SPČR, případně i jinými soutěžiteli. Metodiky mají bez

pochyby charakter cenového doporučení a vyjadřují snahu SPČR koordinovat, jakým způsobem jeho členové stanovují své ceny, resp. snahu ovlivnit strukturu výpočtu ceny služby. Protisoutěžní charakter je dán vnímáním metodických materiálů členy SPČR coby „silného doporučení“ ze strany SPČR, a tedy jejich způsobilostí unifikovat a identifikovat budoucí soutěžní chování soutěžitelů poskytujících pohřební a související služby v otázce cen.

94. Metodiky jsou propracovaným návodem postupu při určení ceny a mohou být přijaty i soutěžiteli, kteří nejsou členy SPČR, což obnáší zvýšení rizika narušení hospodářské soutěže sjednocením cenové úrovně díky zakalkulování shodných nákladových či vstupních položek. Toto riziko je vyšší zejména u menších soutěžitelů, kteří mohou uvedené návody bez dalšího aplikovat, což potvrzují i informace poskytnuté jedním z největších členů SPČR, Pohřebním ústavem hlavního města Prahy²¹. Mám proto za to, že Metodiky mají charakter cenového doporučení, které sleduje unifikaci chování členů SPČR při stanovování cen pohřebních a souvisejících služeb, čímž nepochybně mohou vést k narušení soutěže na trhu pohřebních a souvisejících služeb.
95. I když SPČR deklaruje, že se jedná o nezávazný dokument obsahující příklady se smyšlenými údaji, přesto jsou údaje o tom, jak postupovat při určení cen za poskytované služby natolik návodné a instruktivní, že přinejmenším mohou vést k jejich přejímání, jak členy SPČR, tak i nečleny, a tím ke sjednocení cenové úrovně pohřebních a souvisejících služeb díky započtení shodných nákladových položek. Narušení soutěže z toho plynoucí přitom v konečném důsledku vede k omezení možnosti spotřebitele - klienta získat služby poskytované členem SPČR za odlišnou, zejména nižší cenu. V této souvislosti poukazují na rozsudek Soudu prvního stupně ve spojené věci T-231/95 a T-18/96 ze dne 22. 10. 1997 ve věci *Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf and Federatie van Nederlandse Kraanbedrijven v Komise*, ve kterém soud potvrdil závěr Komise, že systém doporučených sazeb a rozpočet nákladů pro určení ceny služeb poskytovaných členy asociace je neslučitelný s právem na ochranu hospodářské soutěže, když tento systém umožňuje členům předvídat cenovou politiku jejich konkurentů. Soud ani nevyhověl námitkám soutěžitele, že uvedený systém je přínosný pro spotřebitele, neboť přispívá k větší transparentnosti trhu a umožňuje spotřebiteli lepší srovnání mezi poskytovateli služeb, a že není pro členy povinný.
96. Argumentace účastníka řízení, že Metodiky nemohly být přijaty s cílem určovat ceny s odkazem na regulaci cen příslušných služeb, nemůže obstát, neboť obecně závaznými právními předpisy je regulována toliko maximální cena nájmu hrobového místa. Tato skutečnost však nevylučuje cenovou soutěž mezi soutěžiteli na příslušném relevantním trhu, protože minimální výše ceny regulována není. Obecně závazné právní předpisy tedy nikterak nebrání cenové soutěži na trhu daných služeb.
97. Jsem přesvědčen, že skutečné soutěžní prostředí nesnese existenci žádného ujednání, které směřuje (dává návod) k postupům, jež fairovou soutěž ohrožují. Metodiky poskytují členům SPČR konkrétní představu, jakým způsobem své výkony oceňovat v konkrétních místních podmínkách a jsou tudíž výrazem touhy účastníka řízení koordinovat činnost jeho členů v oblasti cenotvorby a proto v sobě snoubí minimálně potenciál narušit hospodářskou soutěž na trhu pohřebních a souvisejících služeb.

²¹ Informace poskytnuté tímto soutěžitelem jsou založeny ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 270 - 272.

98. Jak už bylo uvedeno výše v části věnující se relevantní judikatuře, cenové doporučení, i když samo o sobě není závazné, je považováno za nebezpečné protisoutěžní jednání, protože umožňuje členům sdružení identifikovat cenovou politiku svých konkurentů, neboť lze předpokládat, že cenové doporučení bude respektováno. Ve správním řízení bylo však prokázáno, že nejméně 4 soutěžitelé se tímto doporučením **skutečně řídili**. Odkaz účastníka řízení na ojedinelou odpověď člena, který uvedl, že Metodiky nezná, na výše uvedených závěrech nemůže nic změnit a nikterak neliberuje účastníka řízení ze spáchaného deliktu. Navíc jsem ze správního spisu zjistil, že i samotné SPČR při ústním jednání konaném dne 17. 10. 2007²² výslovně připustilo, že se Metodikami jejich uživatelé, a to z řad členů SPČR i nečlenů, řídí.

Shrnutí

99. Mám za to, že správní orgán prvního stupně dostal své povinnosti a v rámci správního řízení, resp. v napadeném rozhodnutí, prokázal všechny shora uvedené pojmové znaky zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů.
100. Na základě přezkumu považuji za nepochybné, že všechny uvedené posuzované dokumenty jsou ve smyslu shora uvedeného úkony sdružení adresované jeho členům, jež vykazují snahu o unifikaci (návod společného postupu) chování členů, a to v oblasti cenotvorby. Tento závěr je tak již sám o sobě dostatečný pro konstataci porušení zákazu uvedeného v § 3 odst. 1 zákona, resp. § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb. Považuji za na jisto postavené, že SPČR přijalo rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které směřuje k unifikaci chování jeho členů v oblasti cenotvorby a jako takové je vzhledem ke svému protisoutěžnímu cíli přinejmenším způsobilé narušit hospodářskou soutěž na příslušném relevantním trhu.
101. Proto jsem na základě ve správním řízení zjištěných skutečností dospěl k závěru, že posuzovaná rozhodnutí SPČR (Pravidlo 1, Pravidlo 2 a Metodiky), které účastník řízení přijal, resp. vydal, **naplňují znaky zakázaných dohod (rozhodnutí sdružení soutěžitelů) o přímém nebo nepřímém určení cen, popřípadě o jiných obchodních podmínkách, které jsou podle § 3 odst. 1 zákona ve spojení s § 3 odst. 2 písm. a) zákona (resp. § 3 odst. 1 zákona 63/1991 Sb. ve spojení s § 3 odst. 2 písm. a) zákona 63/1991 Sb.), zakázané a neplatné.** Námitky účastníka řízení zpochybňující, že vytýkané jednání mělo protisoutěžní cíl, musím vzhledem k výše konstatovanému odmítnout.

Materiální stránka zakázané dohody

102. Narušení hospodářské soutěže či alespoň možnost jejího narušení plynoucí z dohody (tedy i rozhodnutí sdružení soutěžitelů) je nezbytným znakem materiální stránky skutkové podstaty uvedeného správního deliktu. Z dikce § 3 odst. 1 zákona vyplývá, že zákon chrání hospodářskou soutěž nejen před faktickým narušením, ale i před potencionálním narušením. Tento názor potvrzuje i judikatura českých soudů, a to konkrétně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 19/2006-55 ze dne 9. 1. 2007 ve věci *Komory veterinárních lékařů ČR*. Soud v tomto rozsudku mimo jiné uvedl, že zákon o ochraně hospodářské soutěže je založen na principu potencionální soutěže, takže na jeho základě lze působit i preventivně. Není proto nutné, aby zákonem zakázaná dohoda k narušení hospodářské soutěže skutečně vedla, nebo aby následek

²² Viz protokol o ústním jednání založený ve správním spise sp. zn. S 161/07, č.l. 231.

fakticky již nastal. K vyvození postihu je možno přistoupit i tehdy, je-li zde taková dohoda, event. rozhodnutí, které k takovému následku může vést.

103. Rovněž Krajský soud v Brně v rozsudku sp. zn. 62 Ca 26/2006 ze dne 3. 4. 2007 ve věci *Česká lékárnická komora* konstatoval, že zakázané jsou nejen dohody, jež vedou k narušení soutěže (tedy mají protisoutěžní následek), a to zásadně bez ohledu na to, zda takový následek byl stranami zamýšlen, ale také dohody, které mají za cíl narušení soutěže (mají tedy protisoutěžní cíl), aniž by takového cíle bylo byt' jen částečně dosaženo.
104. K materiální stránce správního deliktu předpokládané v § 3 odst. 1 zákona (shodně i v § 3 odst. 1 zákona 63/1991 Sb.) lze obecně uvést, že narušení hospodářské soutěže vyplývající z rozhodnutí sdružení soutěžitelů, zahrnuje škálu účinků, které se na soutěži negativně projevují, tzn. že omezují či deformují ekonomické výhody plynoucí z férové soutěže,; negativním dopadem tak je např. snížení blahobytu spotřebitelů. Rovněž není rozhodné, zda byla soutěž vyloučena, omezena či pouze ohrožena, neboť všechny tyto následky dohod lze souladu s § 1 odst. 1 zákona považovat za narušení soutěže.
105. Jak bylo uvedeno shora, jsou dohody (rozhodnutí sdružení soutěžitelů) o přímém nebo nepřímém určení cen, popřípadě o jiných obchodních podmínkách, dohodami zakázanými již pro svůj cíl (*object*), tj. jedná se o dohody, jež ze své podstaty vždy způsobují přinejmenším potenciální narušení hospodářské soutěže a mají negativní dopad na kvalitu a intenzitu soutěžního prostředí, a to bez ohledu na velikost tržních podílů účastníků zakázané dohody; o tom svědčí i skutečnost, že tyto dohody nelze vyjmout ze zákazu dohod podle § 3 odst. 1 zákona aplikací pravidla *de minimis* (§ 6 zákona), ani prostřednictvím blokové výjimky (§ 4 zákona).
106. V případě, že dohodu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona, na níž nespadá vynětí ze zákazu dohod dle § 6 odst. 1 zákona, nelze podřadit ani pod blokovou, resp. komunitární blokovou výjimku, je nutno se dále zabývat, zda taková dohoda nesplňuje podmínky pro vynětí ze zákazu dle § 3 odst. 1 zákona na základě zákonné výjimky ve smyslu § 3 odst. 4 zákona. V souladu s § 3 odst. 4 zákona se zákaz dohod podle § 3 odst. 1 zákona nevztahuje na dohody, které: *a)* přispějí ke zlepšení výroby nebo distribuce zboží nebo k podpoře technického či hospodářského rozvoje a vyhrazení spotřebitelům přiměřený podíl na výhodách z toho plynoucích, *b)* neuloží soutěžitelům omezení, která nejsou nezbytná k dosažení cílů podle písmene *a)*, *c)* neumožní soutěžitelům vyloučit hospodářskou soutěž na podstatné části trhu zboží, jehož dodávka nebo nákup je předmětem dohody. Podmínky obsažené v citovaném § 3 odst. 4 zákona musejí být splněny kumulativně, aby se zákaz vyslovený v § 3 odst. 1 zákona na jinak formálně zakázanou a neplatnou dohodu nevztahoval.
107. Při posouzení aplikace § 3 odst. 4 zákona na dohody přijímané účastníkem řízení jsem dospěl k závěru, že nedošlo ke kumulativnímu naplnění všech podmínek pro uplatnění individuální výjimky ze zákazu dohod dle § 3 odst. 1 zákona. Neshledal, že by posuzovaná rozhodnutí SPČR, přispěla ke zlepšení distribuce zboží (služeb), případně že by přinášela spotřebitelům výhody přiměřené k rozsahu omezení, nýbrž opak je skutečností. Podmínky stanovené v § 3 odst. 4 písm. zákona pro aplikaci individuální výjimky tedy nejsou splněny. Není-li splněna jedna z podmínek, není už důvodné se zabývat ostatními. Pro úplnost navíc dodávám, že účastník řízení se zákonné výjimky vůbec nedovolával, když podle § 21 odst. 4 zákona leží důkazní břemeno na něm.

108. Ve správním řízení bylo tak zjištěno, že posuzovaná rozhodnutí naplnila pojmové znaky zakázané dohody, neboť tato rozhodnutí již ze své podstaty byla přinejmenším způsobilá narušit hospodářskou soutěž, což je dostatečné pro deklaraci porušení zákona podle § 3 odst. 1 zákona, resp. § 3 odst. 1 zákona č. 63/1991 Sb.
109. Správní orgán prvního stupně následně správně posuzoval i to, zda předmětná rozhodnutí měla ve smyslu § 3 odst. 1 zákona nejen potenciální dopad na soutěž, nýbrž též dopad skutečný. Každá dohoda musí být posouzena ve svém ekonomickém kontextu a zvláště ve světle konkrétního relevantního trhu, k němuž se vztahuje. Úřad tak činil nejen z důvodu, že uvedené ustanovení zákona takové rozlišení skutečných a potenciálních dopadů obsahuje. Tato diferenciací má vliv na následné posouzení závažnosti jednání ve vztahu k ukládané sankci, jak to předpokládá § 22 odst. 2 zákona.
110. Aby bylo možno konstatovat, že dohoda vedla k narušení hospodářské soutěže, je třeba prokázat, že negativní dopady dohody se na trhu projeví. To v případě rozhodnutí sdružení soutěžitelů předpokládá, že členové tohoto sdružení (alespoň někteří) se přijatým rozhodnutím sdružení skutečně řídili či jej jinak implementovali. Jestliže se členové sdružení rozhodnutím při své soutěžní činnosti řídí, je možné hovořit o efektu dohody na trhu. Na základě posouzení situace na trhu pak může být vyvozeno, zda a v jakém směru vedla dohoda (rozhodnutí sdružení soutěžitelů), resp. její plnění, k narušení soutěže.
111. V souvislosti s posuzováním vlivu rozhodnutí SPČR na jeho členy považují za vhodné poukázat i na to, jakým způsobem členy sdružení ovlivnilo vyjádření SPČR, kde je uvedeno, jak odpovídat na přípis Úřadu vyžadující informace a podklady od členů sdružení. Ačkoliv šlo o zcela nezávazný dokument vydaný sdružením, řada členů jím byla při poskytování informací Úřadu velmi ovlivněna, neboť jejich odpovědi mnohdy ve své podstatě kopirovaly vzorové odpovědi SPČR (srov. informace poskytnuté členy SPČR založené ve správním spise sp. zn. S 161/07). Tato skutečnost jen podtrhuje již uvedené, že i dokument, který je striktně právně vzato nezávazný, může mít dopad na jeho adresáty, kteří se jím řídí. Oč více je způsobilý interní předpis, který je podle stanov sdružení závazný pro členy, tyto soutěžitele ovlivnit, resp. omezit v jejich rozhodovací autonomii ohledně určení cen jejich služeb.

Pravidlo 1

112. Jak již bylo vysvětleno výše, Pravidlo 1 obsahovalo cenovou dohodu, která spadá mezi dohody, jež jsou zakázány již pro svůj cíl (*objekt*). Jde o *hard core* ustanovení, které je vždy zakázáno. Už tato skutečnost sama o sobě je dostatečná pro naplnění materiálního znaku zakázané dohody a též konstataci porušení zákazu stanovenému v § 3 odst. 1. Za účelem náležitého posouzení věci jsem však dále posuzoval i dopad Pravidla 1 na soutěž, což je významné i pro účely stanovení pokuty (viz níže).
113. Nebezpečí Pravidla 1 pro fungování účinné hospodářské soutěže mezi členy SPČR spatřuji i ve skutečnosti, že jeho přijetí potvrdilo, co si někteří členové sami mysleli či konali. Aprobování Pravidla 1 ze strany SPČR, které je určitou zastřešující autoritou pro jeho jednotlivé členy, vyvolává riziko, že soutěžitelé – členové SPČR, na základě něho nabudou či se utvrdí v mylném přesvědčení, že cenová soutěž mezi konkurenty je špatná, resp. že soutěžitel, který na trh uvádí výrobky či služby za ceny nižší, než je obvyklá cenová hladina, jedná nějakým nepřipustným způsobem, který je třeba postihovat. Například soutěžitel Josef Cemper – pohřební ústav Skuteč ve svých

písemně poskytnutých informací²³ výslovně vyjadřuje přesvědčení, že cit. „mezi podnikatelskými subjekty by měla být rovná cenová hladina“.

114. Za na jisto postavené považují závaznost Pravidla 1 pro všechny členy SPČR (viz čl. V. Kodexu cti). Tito soutěžitelé se vstupem do SPČR dobrovolně zavázali dodržovat i uvedené pravidlo. Závaznost či dodržování Pravidla 1 obsaženého v Kodexu cti pak potvrzují i samotní členové SPČR ve svých Úřadu poskytnutých informacích. Viz např. soutěžitel Iveta Balarínová Služby pohřební a hřbitovní²⁴ uvedla, cit.: „Svou činnost provozuji v souladu s kodexem cti.“, soutěžitel společnost QUICK ROAD s.r.o.²⁵ sdělil, cit.: „Kodex cti dodržujeme ...“, nebo soutěžitel Technické služby města Přerova se písemně vyjádřil²⁶, že cit.: „Kodex cti musí v pohřebnictví ctít všichni. Pokud za tutéž službu zaplatíte u jiného podnikatelského subjektu podstatně méně, budete pátrat proč?“. Ve správním řízení bylo dokonce zjištěno²⁷, že existence Pravidla 1 byla podkladem k provedení kontroly u jednoho z členů SPČR, kde byla hodnocena i cenová kázeň.

Pravidlo 2

115. Shora už bylo konstatováno, že Pravidlo 2 obsažené v Zásadách Znamku kvality je již svou podstatou tzv. *hard core* ustanovením, které je vždy považováno za způsobilé narušit hospodářskou soutěž. Pravidlo 2 totiž obsahuje zákaz srovnávání cen s konkurencí, tedy motivuje soutěžitele nevyužívat jeden z legitimních nástrojů cenové soutěže a hospodářské soutěže vůbec. Omezování cenového soupeření mezi členy sdružení soutěžitelů je přitom obecně způsobilé narušit hospodářskou soutěž na relevantním trhu.
116. Ve správním řízení však bylo rovněž prokázáno, že Pravidlo 2 mělo i reálný dopad na hospodářskou soutěž na příslušném trhu. Z poskytnutých informací členy SPČR, kteří jsou zároveň držiteli Znamku kvality, vyplynulo, že tito soutěžitelé se při své soutěžní činnosti Pravidlem 2 skutečně řídí či alespoň usilují o jeho dodržování. Např. soutěžitelé Pohřebnictví nostalgie s.r.o.²⁸ a PIETA s.r.o.²⁹ v písemné odpovědi na dotaz, zda uvedli své podnikání do souladu s Pravidlem 2, odpověděli jednoznačně kladně („ano“); soutěžitel Likrem s.r.o.³⁰ ve své odpovědi na stejnou otázku Úřadu odpověděl, že se Pravidlo 2 snaží dodržovat. Rovněž soutěžitel Pohřební služba Šimůnek s.r.o. na totožnou otázku odpověděl³¹, že se snaží řídit pravidly obsaženými v Zásadách Znamku kvality, tedy i Pravidlem 2.
117. Nebezpečí narušení soutěže přijetím Pravidla 2 je zesíleno tím, že obdobně jako Pravidlo 1 z pozice sdružení, jakožto jisté authority pro jeho členy, aprobovalo to, co si soutěžitelé sami mysleli, že smí či nikoliv. Pravidlo 2 proto bylo způsobilé vyvolat v soutěžitelích dojem, že srovnávání cen je jednáním, které obecně závazné právní předpisy zakazují, a odradit soutěžitele od používání této formy konkurenčního boje. To potvrzují

²³ Založeno ve správním spise sp. zn. S 161/07 na čl. 638.

²⁴ Založeno ve správním spise sp. zn. S 161/07 na čl. 439-440.

²⁵ Založeno ve správním spise sp. zn. S 161/07 na čl. 676.

²⁶ Založeno ve správním spise sp. zn. S 161/07 na čl. 623.

²⁷ Viz bod 87 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

²⁸ Založeno ve správním spise sp. zn. S 161/07 na čl. 277.

²⁹ Založeno ve správním spise sp. zn. S 161/07 na čl. 341.

³⁰ Založeno ve správním spise sp. zn. S 161/07 na čl. 395.

³¹ Založeno ve správním spise sp. zn. S 161/07 na čl. 415.

např. písemně poskytnuté informace soutěžitelem Concordia s.r.o., kde soutěžitel výslovně uvádí, cit.. „Vzhledem k tomu, že se snažíme podnikat v mezích legislativy, nedomníváme se, že bychom museli uvádět své podnikání do souladu s pravidly obsaženými v dokumentu „Zásady znaku kvality“, neboť v nich nespátřujeme nic víc, než by se mělo při podnikání v tomto oboru dodržovat a co dodržujeme.“ V podobném smyslu vyznívá i odpověď soutěžitele KELEMEN s.r.o.³²

118. Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že i Pravidlo 2 mělo protisoutěžní efekt, když někteří soutěžitelé byli při své soutěžní činnosti jím ovlivněni či se jím dokonce řídili. Protisoutěžní následky přijetí Pravidla 2 byly ve správním řízení sp. zn. S 161/07 prokázány. Je pravdou, že tyto následky lze označit za toliko omezené, neboť držitelé Znaku kvality bylo v době rozhodování správního orgánu prvního stupně jen 24 členů SPČR. Potencionálně se však držitelé mohli stát i ostatní členové SPČR a při nejmenším v této rovině je nutné spatřovat vliv i na tyto členy SPČR.

Metodiky

119. Jak už bylo konstatováno výše, ze správního spisu sp. zn. S 161/07 jednoznačně vyplývá, že nejméně čtyři oslovení členové SPČR, a to konkrétně (i) Jiří Bolek hřbitovní služby a pohřebnictví³³, (ii) společnost Technické služby Opava, s.r.o.³⁴, (iii) Bořivoj Sedlák – Santa G³⁵ a (iv) Iveta Balarínová Služby pohřební a hřbitovní³⁶, ve svých písemně poskytnutých informacích uvedli, že při stanovování cen za své služby se řídí předmětnými Metodikami.
120. Závěr správního orgánu prvního stupně, že Metodiky měly skutečný přímý dopad na relevantní trh (protisoutěžní následek), má oporu ve shromážděných podkladech a s tímto závěrem se ztotožňují. Samotný dopad Metodik na trh je možné vzhledem k malému počtu soutěžitelů, kteří potvrdili, že se jimi řídí, považovat za nízký, přesto však jde o prokázaný, faktický, nikoli jen potencionální dopad na trh, což činí posuzované jednání SPČR více společensky nebezpečným.

Shrnutí

121. Závěrem posouzení merita věci shrnují, že ve správním řízení sp. zn. S 161/07 bylo rovněž prokázáno, že omezení a ohrožení hospodářské soutěže přijetím, resp. vydáním Pravidla 1, Pravidla 2 a Metodik, bylo reálné. Je tedy nepochybné, že posuzovaná rozhodnutí SPČR mohla mít a navíc i měla negativní dopad na kvalitu a intenzitu hospodářské soutěže na celém příslušném relevantním trhu.
122. Materiální stránka pro konstataci spáchání správního deliktu podle § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona, resp. § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona č. 63/1991 Sb. byla naplněna

³² Založena ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 674.

³³ Jeho odpověď je založena ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 322-323. Tento soutěžitel mimo jiné výslovně uvedl, že vydané materiály využívá v každodenní praxi, a dále že jednotlivé položky mu slouží pro kalkulaci cen za tyto služby.

³⁴ Její odpověď je založena ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 380-382. Rovněž i tento soutěžitel při stanovování cen za své služby využívá alespoň jednu předmětnou metodiku, resp. zahrnuje jednotlivé položky dle této metodiky do cen za poskytnuté služby.

³⁵ Jeho odpověď je založena ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 421-423. Soutěžitel sdělil, že metodiky sdružení používá.

³⁶ Její odpověď je založena ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 439-440. Z odpovědi vyplynulo, že má předmětné metodické pokyny, jak je sama označila, prostudované a že z nich při své činnosti vychází.

a ve správním řízení prokázána. Námitky účastníka řízení, že Úřad neprokázal protisoutěžní následek vytykaného jednání, jakož i všechny ostatní hmotněprávní námitky, proto musím odmítnout.

VII. Subjektivní stránka

123. Účastník řízení v rozkladu brojí proti závěru správního orgánu prvního stupně o tom, že delikt spáchal ve formě úmyslu. Ve vztahu k posouzení subjektivní stránky deliktu považují za podstatné níže uvedené skutečnosti a závěry.
124. Ačkoli je odpovědnost za protisoutěžní jednání spočívající v uzavření a plnění zakázané dohody narušující soutěž odpovědností objektivní, konstrukce zákona předpokládá možnost uložení pokuty či opatření k nápravě za protisoutěžní delikt pouze tehdy, jestliže k porušení zákona dochází zaviněně, resp. slovy zákona úmyslně nebo z nedbalosti (§ 22 odst. 2 zákona). Zkoumání *subjektivní stránky* jednání účastníka řízení považují tedy za nezbytnou součást úvah o samotné možnosti uložit pokutu; forma zavinění je pak i podle judikatury správních soudů jedním z kritérií pro určení výše pokuty (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 Ca 133/2005-62 ze dne 30. 11. 2006 ve věci *SAZKA*, potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 40/2007-111 ze dne 3. 10. 2008 v téže věci).
125. Zaviněním se přitom rozumí psychický vztah toho, kdo se určitým způsobem chová, k výsledku jeho chování. I v soutěžním právu je třeba rozlišovat dvě základní formy zavinění: úmysl (*dolus*) a nedbalost (*culpa*). Při zkoumání formy subjektivní stránky správního deliktu, tj. zavinění, je třeba vycházet ze vztahu intelektuální a volní složky k objektu deliktu, jímž je právem chráněný zájem, proti němuž jednání směřuje. V případě vědomé nedbalosti i nepřímého úmyslu jednající ví, že škodlivý následek může způsobit. Zatímco však u vědomé nedbalosti jednající nechce způsobit škodlivý následek, resp. bez přiměřených důvodů spoléhá, že jej nezpůsobí, v případě úmyslu nepřímého je subjekt srozuměn s tím, že škodlivý následek může způsobit. Pokud jde o úmysl přímý, vychází se z toho, že jednající nejenže věděl, ale také chtěl porušit či ohrozit zájem chráněný zákonem. Není tedy rozhodné, zda účastník řízení věděl, že porušuje konkrétní zákon, či zda si byl vědom možností porušení zákona. Při posouzení subjektivní stránky správního deliktu dle § 3 odst. 1 zákona je naopak rozhodné posouzení volní a vědomostní složky ve vztahu k objektu deliktu, tj. právem chráněnému zájmu, jímž je účinná soutěž (srov. § 1 odst. 1 zákona).
126. Při přezkumu formy zavinění jsem též přihlédl k judikatuře evropských soudů, srov. např. rozsudek Soudu prvního stupně T-65/89 ze dne 1. 4. 1993 ve věci *BPB Industries and British Gypsum v. Commission*, [1993] ECR II-389. Soud prvního stupně deklaroval, že pro konstataci úmyslného porušení soutěžního práva, není nezbytné, aby si soutěžitel byl vědom toho, že porušuje zákaz stanovený soutěžními pravidly Smlouvy ES; je dostačující, aby si nemohl být nevědomý toho, že napadené jednání mělo za cíl nebo mohlo mít za následek narušení hospodářské soutěže na společném trhu.
127. Mám za to, že účastník řízení si musel být vědom toho, že předmětné ustanovení Kodexu cti, Zásad Znaků kvality a Metodik je způsobilé ovlivnit cenovou úroveň, resp. cenotvorbu a narušit účinnou hospodářskou soutěž na trhu pohřebních a souvisejících služeb. Ostatně i vysvětlivky ke Kodexu cti pro členy SPČR vyjadřují důvod (úmysl) přijetí tohoto materiálu, když šlo o zajištění možnosti kontrolovat člena, který poskytuje

služby za neobvykle nízké ceny³⁷. Cílem posuzovaných rozhodnutí přijatých SPČR bylo sjednotit chování členů SPČR při stanovování cen pohřebních a souvisejících služeb, a tím zakonzervovat cenovou hladinu těchto služeb na vyšší úrovni, než která by byla dosažena při nenarušené soutěži. Posuzovaná rozhodnutí znamenala omezení cenotvorby a cenové soutěže mezi členy sdružení vůbec, rozhodnutí tedy bez pochyby směřovala k fixaci cen. Účastník řízení tak sledoval cíl spočívající v omezení soutěže mezi členy SPČR, byť tento záměr byl kryt odkazem na etiku výkonu profese. Účastník řízení si proto musel být vědom tohoto, že přijetí popsaných dokumentů je způsobilé ovlivnit cenovou úroveň (cenotvorbu) služeb poskytovaných členy SPČR ve vztahu ke spotřebitelům a že jeho rozhodnutí v oblasti cen naruší soutěž, a s tímto byl srozuměn.

128. Tvrzení účastníka řízení, že Úřad v dosavadních rozhodnutích týkajících se nedovolených rozhodnutí sdružení soutěžitelů vždy došel k závěru, že k porušení zákona došlo nedbalostní formou, je nepravdivé a zavádějící. Odkaz na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně č. j. S 6/05-2990/05-OHS ze dne 18. 4. 2005 ve věci *České lékárnické komory*, není na místě, neboť v řízení o rozkladu proti uvedenému rozhodnutí bylo v rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. R 7/2005 ze dne 14. 4. 2006 jednoznačně konstatováno (srov. bod 58 odůvodnění), že šlo o úmyslné porušení zákona ze strany daného sdružení soutěžitelů. Obdobně účelově vyznívá i argumentace rozhodnutím Úřadu č. j. 188/03-7531/03-OKP ze dne 15. 12. 2003 ve věci *České komory autorizovaných inženýrů a techniků ve výstavbě*, kde bylo pouze bez dalšího uvedeno toliko prosté konstatování, že v daném případě nebyl prokázán úmysl. V rozhodnutí správního orgánu prvního stupně č. j. S 70/00-2018/00-220 ze dne 7. 12. 2000 ve věci *Komory veterinárních lékařů* není otázka konkrétní formy zavinění řešena. Z uvedeného tedy v žádném případě nelze dovozovat, že Úřad vždy dospěl v dosavadních rozhodnutích týkajících se nedovolených rozhodnutí sdružení soutěžitelů k závěru, že šlo u nedbalostní formu. Naopak recentní rozhodovací praxe Úřadu ve věci zakázaných rozhodnutí sdružení soutěžitelů, která mají povahu *hard core* porušení zákona (přímo sledují cíl spočívající v omezení soutěže), posuzuje zavinění v těchto případech jako úmyslné (viz např. rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. R 7/2005 ze dne 14. 4. 2006 ve věci *Česká lékárnická komora*).
129. Ve světle shora uvedeného jsem posoudil věcnou správnost závěru správního orgánu prvního stupně, že účastník řízení porušil zákon, a to v případě všech skutkových podstat rozhodnutí sdružení soutěžitelů, úmyslně; s tímto závěrem, který rovněž odpovídá recentní rozhodovací praxi Úřadu při posuzování *hard core* ustanovení a judikatuře evropských soudů, se přitom v plném rozsahu ztotožňuji a námitce účastníka řízení tak nemohu přisvědčit.

VIII. Nepřijetí nápravných opatření

130. Účastník řízení po obdržení Výhrad Úřadu k dohodě (protisoutěžnímu jednání) předložil dne 10. 3. 2008 Úřadu návrh na přijetí nápravných opatření ve smyslu 7 odst. 2 zákona. Správní orgán prvního stupně přípisem ze dne 17. 3. 2008 však účastníku řízení sdělil, že jím navržená opatření nepřijal, neboť zakázané a neplatné rozhodnutí SPČR bylo plněno a mělo, resp. mohlo mít za následek podstatné narušení hospodářské soutěže (viz bod 110 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Účastník řízení proto v rozkladu vznesl námitku, že rozhodnutí o nepřijetí nápravných opatření Úřad dostatečným způsobem

³⁷ Srov. Sdělení SPČR členům založené ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 427.

neodůvodnil a že toto rozhodnutí je nezákonné. Ačkoliv tato námitka spíše směřuje proti rozhodnutí Úřadu o nepřijetí nápravných opatření, resp. proti přípisu ze dne 17. 3. 2008³⁸ o sdělení o pokračování v řízení, přezkoumal jsem, zda namítaná skutečnost může způsobit nezákonnost či nesprávnost samotného napadeného rozhodnutí.

131. Podle § 7 odst. 2 zákona může Úřad v řízeních podle § 3 až 6 zákona uložit, aby účastníci řízení splnili opatření, která společně navrhli, jsou-li dostatečná pro ochranu hospodářské soutěže a odstraní-li se jejich splněním závadný stav. Tato opatření mohou účastníci písemně navrhnout Úřadu nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy jim Úřad doručil výhrady k jejich dohodě s tím, že k pozdějšímu podání Úřad přihlédne jen v případech hodných zvláštního zřetele. Podle § 7 odst. 4 zákona však Úřad nemůže vydat rozhodnutí podle odstavce 2, jestliže zakázaná dohoda již byla plněna a měla nebo mohla mít za následek podstatné narušení hospodářské soutěže.
132. Navrhovaná opatření může tedy Úřad přijmout pouze za splnění kumulativních podmínek stanovených zákonem. První z podmínek je iniciativa soutěžitelů. Druhou z podmínek je odpadnutí výhrad, které Úřad k jednání soutěžitele, tj. účastníka daného správního řízení, měl, a které mu sdělil. Jde tedy o taková opatření, jejichž splněním dojde k nápravě stavu, který Úřad na základě svých dosavadních poznatků z šetření považoval za závadný. Třetí podmínkou je pak skutečnost, že toto řešení je dostačující z hlediska ochrany hospodářské soutěže. Poslední podmínka pak bude naplněna pouze v případech, kdy zakázaná dohoda nebyla dosud plněna, neměla a ani nemohla mít za následek podstatné narušení hospodářské soutěže.
133. Z výše uvedeného vyplývá, že podmínky přijetí navrhovaných opatření nejsou splněny, pokud navrhovaná opatření nejsou dostatečná pro ochranu hospodářské soutěže nebo se jejich splněním neodstraní závadný stav anebo byla-li dohoda, ohledně níž je řízení vedeno, již plněna a mohla-li mít alespoň potenciálně za následek podstatné narušení soutěže. V těchto případech Úřad navrhovaná opatření přijmout nemůže a pokračuje v řízení. Pojem podstatného narušení hospodářské soutěže zákon blíže nespecifikuje, jeho naplnění může však vyplynout jak z vlastního obsahu dohody (např. *hard-core* kartely), tak např. z tržní síly soutěžitelů, kteří jsou účastníky dohody, délky trvání protiprávního jednání a dalších.
134. Skutečnost, ve kterém konkrétním případě lze navržená opatření přijmout a kdy nikoli, vyplývá z „Oznámení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o alternativním řešení některých soutěžních problémů“ (dále též „Oznámení Úřadu“), jež Úřad vydal a zveřejnil na svých internetových stránkách.³⁹ Podle Oznámení Úřadu nemůže být rozhodnutí o závazcích (přijetí navržených opatření) vydáno, pokud jednání, které Úřad pokládá na základě dosud provedených důkazů za závadné, již bylo realizováno a mělo (nebo mohlo mít) za následek podstatné narušení hospodářské soutěže (§ 7 odst. 4 zákona). Správní orgán prvního stupně zastává stanovisko, s nímž se ztotožňují, že vzhledem k těmto zákonným podmínkám nemůže být rozhodnutí o závazcích přijato, pokud se jedná o velmi závažný delikt. Za ten je podle čl. 14 Oznámení Úřadu považována i horizontální dohoda o cenách (*hard-core* ustanovení). Rozhodnutí sdružení soutěžitelů, jež je předmětem i tohoto správního řízení, je podřaditelné pod horizontální dohodu, neboť v každém doporučení sdružení soutěžitelů je obsažen prvek horizontální

³⁸ Přípis č. j. S 161/2007/KD-05698/2008/850 založen ve správním spise sp. zn. S 161/07 na čl. 1. 772.

³⁹ Srov. <http://www.compet.cz/hospodarska-soutez/kartely-a-dominance/pravidla-pro-alternativni-reseni-souteznich-problemu/>.

spolupráce, ten je totiž vlastní jakékoliv spolupráci soutěžitelům, kteří se předem sdružili, a proto jej nelze přehlížet⁴⁰.

135. Institut opatření podle § 7 odst. 2 a násl. zákona je určen pro méně závažné formy protisoutěžního jednání, u nichž se dosud podstatným způsobem neprojeví negativní dopady na hospodářskou soutěž a ohledně ní lze sjednat nápravu. Do této kategorie jednání však v žádném ohledu nelze řadit cenové horizontální dohody. Mám tudíž za to, že správní orgán prvního stupně správně posoudil, že podmínky pro přijetí opatření podle § 7 zákona nebyly splněny a proto v řízení podle téhož ustanovení zákona pokračoval; jeho rozhodnutí tak není nesprávné ani nezákonné.
136. Rovněž poukaz účastníka řízení na dvě správní řízení, která byla ukončena přijetím závazků (navržených opatření) ze strany Úřadu není důvodný, neboť v daných případech, jak v daných rozhodnutích uvedl správní orgán prvního stupně, nešlo o *hard-core* ustanovení, proto možnost přijetí navržených opatření nebyla *a priori* vyloučena. V důsledku toho musí být uvedená námitka účastníka řízení zamítnuta jako neopodstatněná.

IX. Pokuta

Zákonná kritéria uložení pokuty

137. Podle § 22 odst. 2 zákona může Úřad soutěžitelům uložit pokutu do výše 10 milionů Kč nebo do výše 10 % z čistého obratu dosaženého za poslední ukončené účetní období, jestliže úmyslně nebo z nedbalosti porušili zákazy stanovené v § 3 odst. 1, § 11 odst. 1 a § 18 odst. 1 zákona nebo neplní závazky uznané podle § 7 odst. 2 nebo § 11 odst. 3 zákona. Při rozhodování o výši pokuty přihlédne Úřad zejména k závažnosti, případnému opakování a délce trvání porušování zákona, a s ohledem na dikci § 22 odst. 2 zákona je třeba vzít v potaz i subjektivní stránku deliktu, tedy skutečnost, zda k porušení zákona došlo úmyslným jednáním soutěžitele či pouze z nedbalosti. V posuzované věci jde o porušení zákazu stanoveného v § 3 odst. 1 zákona, a to o přijetí zakázaných rozhodnutí sdružení soutěžitelů.
138. Horní hranice pokuty, kterou lze na základě § 22 odst. 2 zákona uložit, je stanovena alternativně, když za horní hranici je považována ta z alternativně použitelných hranic, která je pro příslušného soutěžitele nepříznivější. Hranice stanovená pevnou částkou se uplatní zejména u soutěžitelů, kteří nejsou založeni za účelem podnikatelské činnosti a žádného obratu tudíž nedosahují.⁴¹ V daném případě v souladu s ustálenou rozhodovací praxí Úřadu považují za horní hranici částku do výše 10 milionů Kč, neboť tato částka je vyšší než částka kalkulovaná podle kritéria 10 % z čistého obratu soutěžitele.
139. Stanovení výše pokuty v mezích zákona je věcí správního uvážení Úřadu, které se v konkrétním případě odvíjí od posouzení skutkových okolností daného případu. Dle

⁴⁰ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 31 Ca 102/2004 ze dne 31. 5. 2005 ve věci *Komory veterinárních lékařů*.

⁴¹ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 31 Ca 64/2004 ze dne 31. 5. 2006 ve věci *ČEZ*, který byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 17/2007-100 ze dne 23. 10. 2008.

judikatury českých soudů⁴² musí konkrétní forma postihu a jeho výše působit natolik silně, aby od podobného jednání odradila i jiné nositele obdobných povinností, jaké svědčí účastníku řízení, zároveň musí být postih dostatečně znatelný v materiální sféře rušitele, aby v něm byla dostatečně obsažena i jeho represivní funkce, aniž by však ovšem byl pro něj likvidačním; účastník řízení musí být reálně schopen pokutu zaplatit. Uložená pokuta by tak měla plnit jak funkci represivní, tak preventivní.

140. Při stanovení konkrétní výše pokuty se předně musí vyjít ze zákonných (zákonem předepsaných) kritérií, která tato pokuta má v sobě odrážet, a to ze závažnosti deliktu, délky jeho trvání a případného opakování protisoutěžního jednání účastníka správního řízení. Dále pak správní orgán v konkrétní výši pokuty zohlední další jím zjištěná specifika případu, která jsou vzhledem k jejich charakteru pro stanovení pokuty relevantní.⁴³
141. Soudní judikatura ve věci ukládání pokut za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže dále dovodila, že správní orgán je povinen zabývat se schopností soutěžitele pokutu zaplatit, to znamená posoudit, na kolik uložená pokuta delikventa zasáhne. Vrchní soud v Olomouci v rozsudku sp. zn. 2 A 5/2002 ze dne 28. 11. 2002 ve věci *Komora veterinárních lékařů* došel k závěru, že ukládaná pokuta nesmí soutěžitele existenčně ohrozit nebo výrazně narušit jeho chod, tudíž i úkoly, které má ze zákona plnit.
142. Správní soudy dále dospěly ke stanovisku, že pokud Úřad ukládá pokutu za porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže, musí postupovat v souladu s již existující judikaturou správních soudů vztahující se k ukládání sankcí v případě souběhu více deliktů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 7/2008-200 ze dne 3. 12. 2008 ve věci *Tupperware Czech Republic*). Tato soudní judikatura traktovala závěr, že v případě souběhu deliktů podle zákona o ochraně hospodářské soutěže se uplatní absorpční metoda, a to dle analogického užití § 12 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o přestupcích“). Přípustnost analogie ve správním řízení traktovala judikatura správních soudů opakovaně (viz judikatura citovaná v rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci *Tupperware Czech Republic*). Důvodem pro analogické užití absorpční zásady podle zákona o přestupcích je skutečnost, že zákon o ochraně hospodářské soutěže v případě souběhu deliktů jinou metodu ukládání sankce nestanoví.
143. Úřad za účelem zvýšení předvídatelnosti a transparentnosti svého rozhodování při ukládání pokut za porušení hmotněprávních povinností stanovených zákonem, resp. při kalkulaci konkrétní výše pokuty dle § 22 odst. 2 zákona, vypracoval a na svých internetových stránkách zveřejnil tzv. „Zásady postupu Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže při stanovování výše pokut podle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění (dále též „Zásady“). Správní orgán prvního stupně však správně dovodil, že podle Zásad s ohledem na jejich bod 14 nemohl v daném případě postupovat. Účastník řízení, ačkoliv je ve smyslu zákona soutěžitelem, se přímo neúčastní hospodářské soutěže na trhu, resp. nebyl založen za účelem dosahování zisku a nedosahuje obrátu za prodej zboží či služeb. Případná ekonomická činnost SPČR je toliko marginální. Správní orgán prvního stupně proto při úvaze o výši sankce vyšel nejprve ze zákonem stanovených kritérií a poté přihlížel k dalším okolnostem případu,

⁴² Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 27/2006 ze dne 6. 4. 2007 ve věci *ČSAD Liberec*.

⁴³ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 20/2006 ze dne 29. 5. 2007 ve věci *Telefónica O2*

když postupoval v souladu se svou rozhodovací praxí, která má svůj odraz i v principech, na kterých jsou postaveny Zásady. Proto není možné přisvědčit námitce účastníka řízení, že není zřejmé, jaké zásady při ukládání pokuty Úřad aplikoval.

Závažnost protisoutěžního jednání

144. Základním obecným východiskem pro stanovení výše pokut, resp. posouzení přiměřenosti výše pokuty, je skutečnost, že trest by měl zejména odpovídat povaze a závažnosti správního deliktu, za nějž je ukládán. Pokud jde o určení závažnosti správního deliktu pro potřeby stanovení správní sankce, došel jsem ve shodě se správním orgánem prvního stupně k závěru, že účastník řízení porušil zákaz stanovený v § 3 odst. 1 zákona, kterého se dopustil tím, že přijal ve výroku specifikovaná zakázaná rozhodnutí sdružení soutěžitelů. Rozhodnutí sdružení soutěžitelů, jak bylo již uvedeno výše, je jedním ze tří zákonem rozeznávaných typů zakázané dohody v širším slova smyslu, když pojem dohoda je legislativní zkratka zahrnující všechny tyto tři formy deliktu. Podle § 3 odst. 2 písm. a) zákona jsou zakázány zejména dohody o přímém nebo nepřímém určení cen, popřípadě o jiných obchodních podmínkách. Tyto dohody jsou také v rozhodovací praxi Úřadu i Evropské komise⁴⁴ považovány za jedny z nejzávažnějších (viz výše zejména část věnující se hmotněprávním námitkám). Správní orgán prvního stupně proto konstatoval, že jednání účastníka řízení považuje za velmi závažné porušení zákona.
145. Ve správním řízení bylo prokázáno, že účastník řízení porušil zákon přijetím dohody (rozhodnutí sdružení soutěžitelů) obsahující *hard core* ustanovení, což je možné považovat za velmi závažné porušení zákona. Závažnost porušení zákona byla ještě zesílena skutečností, že některé zakázané dohody byly částí členské základny SPČR fakticky plněny (rozhodnutí bylo některými členy v praxi dodržováno). Účastník řízení svým jednáním nejen ohrozil hospodářskou soutěž na trhu pohřebních a souvisejících služeb, ale rovněž soutěž fakticky narušil.

Délka protisoutěžního jednání

146. Druhým kritériem pro uložení pokuty je podle § 22 odst. 2 zákona délka protisoutěžního jednání. Tuto délku správní orgán prvního stupně určil u nejzávažnějšího jednání, když šlo o přijetí Pravidla 1 obsaženého v Kodexu cti, a to jako dobu šesti let. Uvedenou dobu pak podle Úřadu nelze hodnotit jako krátkodobou. Mám za to, že délku trvání protisoutěžního jednání je třeba považovat za minimálně střednědobou.

Neopakovanost porušení zákona

147. Třetím kritériem, ke kterému musí Úřad při ukládání pokuty obligatorně podle § 22 odst. 2 zákona přihlížet, je případné opakování porušení zákona. To jakým způsobem k této skutečnosti Úřad přihlédne, je již věcí jeho správního uvážení. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že správní orgán prvního stupně bral skutečnost, že účastník řízení porušil zákon poprvé, do své úvahy při ukládání pokuty, a ta se do výše pokuty promítla tak, že nebyl shledán důvod k jejímu zvýšení, ale ani, jak z rozhodnutí lze dovodit, k jejímu snížení. Mám za to, že tento postup odpovídá rozhodovací praxi Úřadu.

⁴⁴ Viz Pokynů pro výpočet pokut uložených podle čl. 23 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1/2003 (dále též „Pravidla Komise pro ukládání pokut“), zveřejněny v Úředním věstníku pod č. 2006/C 210/02.

148. Skutečnost, že se soutěžitel dopustil neopakovaného porušení zákona, mu nemůže být přičítána k tíži; stejně však tato skutečnost není sama o sobě faktorem, který by měl u natolik závažného protisoutěžního jednání, vést ke shovívavějšímu zacházení při určování výše pokuty. Skutečnost, že se určitý subjekt dopustil porušení zákona poprvé, není považována při výměře trestu za polehčující okolnost ani v jiných relevantních právních předpisech České republiky (srov. zejména § 33 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů), ani v evropském soutěžním právu (srov. Pravidla Komise pro ukládání pokut).

Shrnutí

149. Přezkumem jsem zjistil, že správní orgán prvního stupně se v napadeném rozhodnutí řádně vypořádal se zákonem předvídanými kritérii pro kalkulaci pokuty, své úvahy dostatečně zdůvodnil, a jeho závěry považuji za správně a přezkoumatelné. Námitka účastníka řízení, že není zřejmé, jaké zásady ukládání pokuty Úřad aplikoval a jak ke konkrétní výši pokuty dospěl, není proto důvodná.

Přítěžující okolnosti

Úmysl

150. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že v daném případě se jednalo o úmyslné porušení zákona. Úmyslné porušení zákona je třeba považovat za přítěžující okolnost (za takovou ji považuje i konstantní rozhodovací praxe Úřadu, která nebyla správními soudy zpochybněna), která je důvodem pro zvýšení pokuty. Pokud tedy správní orgán prvního stupně základní částku pokuty po přihlédnutí k přítěžující okolnosti spočívající v úmyslu navýšil, lze takový postup považovat za důvodný, souladný se zákonem, konstantní rozhodovací praxí i ustálenou judikaturou.

Absorpce

151. Ve správním řízení sp. zn. S 161/07 bylo správním orgánem prvního stupně konstatováno, že účastník řízení porušil zákon přijetím několika zakázaných dohod – rozhodnutí sdružení soutěžitelů. Účastník řízení porušil zákon několika útoky. Při stanovení výše sankce za souběh více spáchaných deliktů byla správním orgánem prvního stupně v souladu s výše citovanou judikaturou správních soudů použita absorpční metoda, kdy byla výše pokuty uložena za nejzávažnější delikt a spáchání ostatních deliktů bylo zhodnoceno jako přítěžující okolnost. Z napadeného rozhodnutí je seznatelné, za který delikt správní orgán prvního stupně ukládal pokutu primárně a též jakým způsobem přihlédl k tomu, že byly spáchány i delikty zbývající. Tento postup Úřadu považuji rovněž za souladný s obecně závaznými právními předpisy, jakož i soudní judikaturou, a nevybočující z mezí správního uvážení.

Polehčující okolnosti

152. Jako polehčující okolnost byla správním orgánem prvního stupně vyhodnocena spolupráce účastníka řízení s Úřadem v průběhu správního řízení. Ještě před vydáním napadeného rozhodnutí účastník řízení odstranil závadný stav, když upravil Kodex cti a Zásady Znamení kvality, resp. pozastavil prodej Metodik.

Shrnutí

153. Postup správního orgánu prvního stupně při stanovení výše pokut shledávám na jedné straně konformní se zněním § 22 odst. 2 zákona, na straně druhé plně přiléhavý specifikům daného případu. S ohledem na výše uvedené lze postup Úřadu považovat za transparentní, souladný s pravidly logického usuzování, když předpoklady takového úsudku byly zjištěny zákonným procesním postupem. Správní orgán prvního stupně při stanovení výše pokut nevybočil ze zákonem stanovených mezí správního uvážení při současném respektování základních zásad správního trestání. Proto shledávám postup Úřadu při uložení sankce a stanovení její výše za zákonný.

Výsledná výše pokuty

154. Shora popsaným postupem správní orgán prvního stupně stanovil výslednou výši pokuty na částku 500.000,- Kč. Pokuta byla tedy uložena v zákonem stanoveném rozpětí, když se výrazně blíží spodní hranici. Uložená pokuta činí pouze 5 % z možné výše pokuty.

Námítka nepřiměřené pokuty

155. Mám za to, že pokutu uloženou ve výši 5 % zákonného rozpětí nelze obecně považovat za nepřiměřenou. K námitce nepřiměřené výše pokuty uvádím, že z konstantní judikatury českých soudů vyplývá, že o zjevně nepřiměřenou sankci (tedy o důvod ke zrušení správního rozhodnutí pro nezákonnost či k využití moderačního oprávnění ve smyslu § 78 odst. 2 soudního řádu správního) nejde v případě, kdy pokuta byla uložena těsně při spodní hranici zákonné sazby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 96/2000-62 ze dne 21. 8. 2003, nebo rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 31 Ca 133/2005-62 ze dne 30. 11. 2006 ve věci *SAZKA*, potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 40/2007-111 ze dne 3. 10. 2008 v téže věci).

156. Dále jsem v rámci přezkumu výše pokuty zvažoval, zda její výše je přiměřená okolnostem případu, resp. zda neexistuje jiný důvod, pro který by mohla být považována za nepřiměřenou. V této souvislosti poukazuji na to, že SPČR je založeno jako dobrovolné sdružení soutěžitelů působících na trhu pohřebních a souvisejících služeb. Členství v SPČR tedy není povinné, resp. toto sdružení není profesní komorou zřízenou zákonem za účelem výkonu veřejné správy na určitém úseku. Založení sdružení je toliko dobrovolné a tomuto nejsou zákonem uloženy žádné úkoly ve vztahu k předmětu jeho činnosti. Sdružení nemá mandatorní výdaje, které by mu ukládaly obecně závazné právní předpisy. Skutečnost, že uložena pokuta může pro sdružení představovat výdaj odpovídající velké části jeho příjmů za uplynulý rok, neznamená, že by taková pokuta musela být z tohoto důvodu považována za likvidační. Je pouze na sdružení, jakým způsobem prostředky na uhrazení pokuty získá. Buď může dočasně omezit některé své aktivity, tedy šetřit, což při neexistenci mandatorních výdajů je možné. Nebo sdružení může na částku pokuty získat prostředky z příjmů od svých členů, a to například formou zvýšených členských příspěvků. Tento postup považuji za přípustný a odpovídající svým způsobem i účelu soutěžního práva, neboť sdružení (jeho rozhodnutí) v sobě vždy obnáší i prvek horizontální spolupráce soutěžitelů. Rozhodnutí přijatá orgány sdružení soutěžitelů proto vyjadřují vůli sdružených soutěžitelů. Toto obecně pravdivé tvrzení platí i pro rozhodnutí SPČR, která jsou předmětem posouzení ve správním řízení sp. zn. S 161/07. To ostatně potvrzuje např. člen SPČR Pohřební ústav hlavního města Prahy ve

svých poskytnutých informacích⁴⁵. Z nich vyplývá, že Pravidlo 1 se dostalo do Kodexu cti na přání většiny členů SPČR. Nebo též informace poskytnuté soutěžitelem Jiří Bača – Pohřební ústav⁴⁶, který jasně vyjadřuje, že s Pravidlem 1 cit.: „*plně souhlasí*“. Rozhodnutí přijatá na půdě SPČR tak nepochybně vyjadřují vůli jeho členů, kteří jsou jinak vůči sobě v konkurenčním vztahu.

157. V případě uzavření horizontální cenové dohody mezi soutěžiteli by za takové jednání hrozila vysoká pokuta ze strany soutěžního úřadu, neboť tyto *hard core* dohody jsou považovány za jedno z nejzávažnějších porušení zákona. Obdobným způsobem je nutné nazírat i na rozhodnutí sdružení soutěžitelů, která obsahují *hard core* dohody, a takové jednání přísně sankcionovat. V opačném případě by hrozilo riziko, že soutěžitelé budou uzavírat nejzávažnější zakázané dohody na půdě sdružení ve snaze vyhnout se uložení odpovídající pokuty. Šlo by tak vlastně o účinný návod k deliktárnímu jednání bez hrozby reálného postihu ze strany nositele veřejné moci. Takovou situaci nelze umožnit a naopak je nutné trvat na tom, že porušení zákona se nesmí vyplácet. Proto nelze připustit, aby na delikt spáchaný sdružením soutěžitelů bylo pohlíženo mírněji, resp. aby tento byl trestán mírněji, než zakázaná (horizontální) dohoda soutěžitelů v užším slova smyslu. Lze předpokládat, že sdružení soutěžitelů často nebudou generovat obrat a jejich příjmy budou relativně malé, zejména ve srovnání se součtem obrátů členů sdružení. Přesto pokuty ukládané sdružení soutěžitelů za ta nejzávažnější porušení zákona musejí svou výši odpovídat právě nebezpečnosti a závažnosti daného deliktu. Toto kritérium pak může v konkrétním případě odůvodnit uložení pokuty ve výši, která jinak představuje významnou část běžných výdajů sdružení. Takto uloženou pokutu, je-li v zákonném rozpětí, proto nelze považovat za nepřiměřenou, ale naopak za přílehavou specifikám případu. Nižší pokuta by mohla být považována za toliko symbolickou, což může vést k popření efektivního vynucování soutěžního práva, resp. ochrany hospodářské soutěže vůbec.

Námítka excesivní pokuty

158. Při posouzení přiměřenosti uložené pokuty vzhledem k dosavadní rozhodovací praxi Úřadu je třeba zdůraznit, že požadavek zohlednění výše sankcí uložených v dřívějších řízeních Úřadu, nelze vykládat jako požadavek na stanovení totožné výše pokuty jako v obdobných případech řešených soutěžním úřadem v minulosti. Jak mj. vyplývá z ustálené judikatury evropských soudů, k níž lze podpůrně přihlídnout, i Evropská komise může kdykoli přizpůsobit výši ukládaných pokut, pokud to vyžaduje účinná aplikace komunitárního soutěžního práva, a uložení vyšší pokuty oproti předchozí praxi, a to i v podobných případech, nelze samo o sobě považovat za protiprávní postup, resp. postup, který by byl v rozporu se zásadou ukládání trestů jen na základě zákona (srov. např. rozsudek Soudu prvního stupně T-279/02 ze dne 6. 4. 2006 ve věci *Degussa v Komise*, který byl rozsudkem Evropského soudního dvora C-266/06 ze dne 22. 5. 2008 potvrzen). Shora označený požadavek tak lze považovat spíše za apel neukládat administrativní sankce, jejichž výše by neodůvodněně extenzivním způsobem vybočovala z dosavadní praxe.
159. Pokuty přitom nelze ukládat mechanisticky, když přiměřenost sankce je sice třeba posuzovat v celkových souvislostech s přihlídnutím k závažnosti jednání, avšak při hodnocení závažnosti jednání musí soutěžní úřad přihlížet ke značnému počtu

⁴⁵ Založeny ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 270-272.

⁴⁶ Založeny ve správním spise sp. zn. S 161/07 na č.l. 333.

skutečností, jejichž povaha a význam se mění podle druhu daného jednání a jeho zvláštních okolností (viz rozsudek Soudu prvního stupně T-279/02 ze dne 6. 4. 2006 ve věci *Degussa v Komise*). Uložené pokuty mají představovat zásah odpovídající tomu, kdo se protisoutěžního jednání dopustil, tj. nelze přehlédnout rovněž výchovný charakter ukládaných pokut (srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ca 316/2003-76 ze dne 31. 1. 2005 ve věci *Komora veterinárních lékařů*).

160. Konstantní evropská judikatura⁴⁷ co se týká otázky výše ukládaných pokut dospěla k stanovisku, že rozhodovací praxe Komise nemůže sama o sobě vytvářet právní rámec pro pokuty v oblasti hospodářské soutěže a že rozhodnutí týkající se jiných věcí mají ohledně případné existence diskriminace pouze orientační povahu, protože je málo pravděpodobné, že okolnosti jim vlastní, jako jsou trhy, výrobky, podniky a doby trvání, jsou totožné. Evropský soudní dvůr v rozsudku C-76/06 ze dne 7. 6. 2007 ve věci *Brittania Alloys & Chemicals v Komise*, [2007] ECR I-04405, výslovně deklaroval, že podniky, vůči nimž se vede správní řízení, jež může vyústit v uložení pokuty za porušení pravidel v oblasti hospodářské soutěže, nemohou nabýt legitimního očekávání ohledně skutečnosti, že Komise nepřekročí dříve používanou úroveň pokut ani ohledně metody výpočtu pokut. Podniky tedy musí vzít v úvahu možnost, že se Komise kdykoliv rozhodne zvýšit úroveň výše pokut ve srovnání s úrovní používanou v minulosti. Podobně Soud prvního stupně v rozsudku ve věci *SGL Carbon AG*⁴⁸ konstatoval, že skutečnost, že Komise v minulosti používala pokuty určité úrovně na určité typy protiprávních jednání, ji nemůže zbavit možnosti tuto úroveň kdykoliv zvýšit, aby bylo zajištěno provádění politiky Společenství v oblasti hospodářské soutěže.
161. Pokud správní orgán prvního stupně v nyní projednávané věci vzhledem k legitimně očekávatelnému vyššímu povědomí soutěžitelů o ochraně hospodářské soutěže uložil pokuty přiměřeně vyšší než v minulosti, nemám, co bych mu na tomto postupu vytknul. Ostatně sám Úřad deklaroval, že jím ukládané pokuty se budou zvyšovat (srov. *Zásady*).
162. Přezkumem jsem neshledal, že by postupem správního orgánu prvního stupně byla porušena zásada proporcionality, jak se jí dovolává účastník řízení. Jeho námitka proto není na místě.

Námitka likvidační pokuty

163. V souvislosti s úvahou o možných likvidačních následcích pokuty, poukazují, kromě již výše uvedeného, na skutečnost, že účastník řízení pouze hypoteticky uvádí možnost likvidačních následků pokuty. SPČR tvrdí, že ho uložená pokuta existenčně ohrozí, aniž by jakkoli specifikoval toto ohrožení a uvedl nějaké důkazy na podporu těchto svých tvrzení. Účastník řízení tak pouze vznáší spekulativní námitku, která není nikterak podložena, proto ji jako nedůvodnou nemohu akceptovat. Mám za to, že pokuta dosahující toliko 5 % zákonného rozpětí, nemůže být pro účastníka řízení, který nemá mandatorní výdaje, považována za likvidační.
164. Z judikatury správních soudů lze dovodit, že uložená pokuta může delikventa omezit v jeho chodu, toto omezení však nesmí být výrazné⁴⁹. Ukládaná pokuta však musí být

⁴⁷ Viz např. rozsudek Evropského soudního dvora C-76/06 ze dne 7. 6. 2007 ve věci *Brittania Alloys & Chemicals v Komise*, [2007] ECR I-04405, bod 60 a judikatura v něm uvedená.

⁴⁸ Viz bod 49 rozsudku Soudu prvního stupně T-68/04 ze dne 8. 10. 2008 a též judikatura ve něm citovaná.

⁴⁹ Rozsudek Vrchního soudu v Olomouci sp. zn. 2 A 5/2002 ze dne 28. 11. 2002 ve věci *Komora veterinárních lékařů*

pro delikventa citelná, neboť v opačném případě by její efekt byl minimální. Dopad uložené sankce se proto může projevit i tak, že trestaný soutěžitel je nucen některé své činnosti, jež vykonává pouze z vlastního rozhodnutí či zájmu, omezit či dočasně pozastavit, což však v žádném případě nelze vykládat tak, že uložená pokuta má likvidační charakter. Přezkumem jsem proto neshledal, že by uložená pokuta byla nepřiměřená či likvidační.

Shrnutí

165. Na základě shora uvedeného shrnuji, že pokuta uložená SPČR napadeným rozhodnutím není nepřiměřená, nedůvodná či dokonce likvidační, nýbrž přiměřená okolnostem a náležitě reflektuje specifika případu. Námitky účastníka řízení ohledně výše pokuty proto musím jako nedůvodné odmítnout.

Kalkulace výše pokuty

166. Ani námitku účastníka řízení, že není zřejmé, jak správní orgán prvního stupně dospěl ke konkrétní výši pokuty, nepovažuji za oprávněnou.

167. Systém správního trestání obecně, a platí to i pro správní trestání v oblasti hospodářské soutěže, není vystaven na přesných kalkulacích pokut za jednotlivé správní delikty. Pokuty mohou být správními orgány ukládány v zákonem stanovených mezích, přičemž konkrétní výše uložené pokuty jen stěží může být výsledkem prostého matematického vzorce. Uložení pokuty je výsledkem správního uvážení správního orgánu, které se musí odrazit v odůvodnění správního rozhodnutí. Správní orgán musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, které skutečnosti při úvahách o konkrétní výši pokuty zhodnotil a jak, to však neznamená, že by těmto v úvahu braným skutečnostem musel přiřazovat konkrétní hodnotu. Tento závěr odpovídá i recentní komunitární judikatuře, kdy např. z rozsudku Soudu prvního stupně T-68/04 ze dne 8. 10. 2008 ve věci *SGL Carbon AG*⁵⁰ jednoznačně vyplývá, že Komise není povinna v odůvodnění rozhodnutí uvádět podrobnější popis nebo číselné údaje týkající se způsobu výpočtu pokuty, postačí, uvede-li prvky posouzení, které jí umožnily vymezit závažnost a délku trvání protiprávního jednání. Podle Soudu prvního stupně není uvedení číselných údajů týkajících se způsobu stanovení pokut, ať už jsou takové údaje jakkoli užitečné, nezbytné pro dodržení povinnosti uvést odůvodnění.

168. Přezkumem napadeného rozhodnutí jsem dospěl k přesvědčení, že správní orgán prvního stupně dostal své povinnosti uvést v odůvodnění rozhodnutí skutečnosti, které bral v úvahu při kalkulaci pokuty. Uvedenou námitku účastníka řízení proto musím odmítnout.

Nesprávné předpoklady pro výpočet pokuty

169. Účastník řízení vznesl v rozkladu, resp. v jeho pozdějším doplnění, námitku, že mu Úřad uložil pokutu při zohlednění celkového obratu všech jeho členů na vymezeném relevantním trhu, což zákon o ochraně hospodářské soutěže nedovoluje. Přezkumem napadeného rozhodnutí jsem však zjistil, že účastník řízení mylně interpretuje jeho odůvodnění. Správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí nikde neuvedl, že by při ukládání pokuty vycházel z obratu členů SPČR, nýbrž pouze v závěru odůvodnění

⁵⁰ Viz též judikatura uvedená v bodě 31 citovaného rozsudku.

pokuty poukázal na skutečnost, že podle komunitárního soutěžního práva by takový postup byl přípustný, když Evropská komise ve výši pokuty ukládané sdružením podniků zohledňuje souhrnný obrat členů sdružení. Úřad tedy jen pro srovnání a dokreslení, že pokutu lze stěží označit za nepřiměřenou či likvidační, poukázal na to, jak by obdobný delikt byl postihován na komunitární úrovni. Z napadeného rozhodnutí však jasně vyplývá, že správní orgán prvního stupně ukládal pokutu nikoliv podle kritéria obratu soutěžitele, ale z důvodů výše uvedených podle druhého zákonem nabízeného kritéria, kdy pokutu lze uložit do výše 10.000.000,- Kč. V této souvislosti pak obrat členů SPČR nebyl relevantní.

170. Co se týká námitky nesprávného určení tržního podílu SPČR, tou jsem se již zabýval výše v části procesní námitky a neshledal jsem, že by správní orgán prvního stupně pochybil při určování tržního podílu SPČR na vymezeném trhu. Námitce, že pokuta vychází z nesprávných předpokladů a je nezákonná, tudíž nemohu přisvědčit.
171. Navíc mám za to, že celkový podíl soutěžitelů sdružených v SPČR na relevantním trhu nebyl pro výpočet pokuty nikterak klíčový, ale Úřad k tomuto údaji přihlédl při hodnocení závažnosti porušení zákona. Ve vztahu ke kritériu závažnosti správní orgán prvního stupně vzal v potaz prokázaný faktický dopad zakázaného jednání na soutěž, nicméně tento dopad byl vyhodnocen jako nízký. Dále Úřad přihlédl i k potencionálním dopadům vytýkaného jednání a v této souvislosti bral do úvahy tržní podíl členů SPČR, avšak rovněž uvedl, že jednání bylo způsobilé ovlivnit i nečleny SPČR. To znamená, že potenciál narušit soutěž byl vztažen k celému (zbývajícímu) relevantnímu trhu. V této souvislosti pak přesný podíl členů SPČR na relevantním trhu není podstatný a výši pokuty nemohl ovlivnit, zejména ne v neprospěch účastníka řízení. Námitka účastníka řízení tak skutečně nemůže obstát.

Námitky nezohlednění dalších skutečností

Dopad na spotřebitele

172. Účastník řízení dále namítá, že Úřad při stanovení pokuty nezohlednil to, že Pravidlo 1 (Kodex cti) se týkalo pouze vzájemného vztahu podnikatelských subjektů působících v oblasti pohřebnictví a že koneční zákazníci nebyli tímto nijak dotčeni.
173. Zmíněný argument účastníka řízení nemohu přijmout, neboť omezení hospodářské soutěže spočívající v cenové dohodě soutěžitelů, má již ze své podstaty způsobilost narušit účinnou hospodářskou soutěž na relevantním trhu, když tato dohoda může mít vliv na konečné ceny zboží či služeb účtované soutěžiteli spotřebitelům. Omezení cenové soutěže či možnosti porovnání cen konkurence vede ke snížení výhod, jež by spotřebitelům plynuly z nenarušené účinně fungující hospodářské soutěže. Již tuto skutečnost je možné považovat za poškozující spotřebitele. Jak jsem již výše uvedl, ochrana hospodářské soutěže je podle zákona postavena na principu potencionální soutěže, což znamená, že zákonem zakázané a postihované je i jednání, které může vést k narušení soutěže, aniž by k takovému následku nutně muselo dojít. Naopak není na místě, aby Úřad jakožto orgán ochrany soutěže vyčkával se zásahem až do okamžiku, kdy dojde k zcela prokazatelnému či kvantifikovatelnému faktickému narušení hospodářské soutěže.
174. Z napadeného rozhodnutí je znatelné, že správní orgán prvního stupně řádně zhodnotil a odlišil skutečné a potencionální narušení hospodářské soutěže, což se promítlo i do

odůvodnění výše pokuty. Námitce účastníka řízení už pro její nesprávný a nedoložený předpoklad, že koneční spotřebitelé nebyli předmětným ustanovením Kodexu cti dotčeni, nelze přisvědčit.

Počet zavázaných členů

175. Ani další námitku, že v kalkulaci pokuty není zohledněno, že se předmětnými materiály značná část členů SPČR neřídila, nepovažuji za důvodnou. Opakovně proto uvádím, že správní orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí rozlišuje faktické a potencionální narušení soutěže, když u těchto narušení byla posouzena i jejich intenzita, a tato zjištění mají odraz v odůvodnění pokuty, tedy i v její výši. To stejné platí i pro další námitku, že Zásady Znamku kvality se týkaly pouze velmi malého množství držitelů.
176. Námitku SPČR, že Metodik bylo prodáno velmi malé množství, musím hned jako nepravdivou odmítnout, neboť z napadeného rozhodnutí, resp. správního spisu, vyplývá, že ke konci roku 2006 bylo prodáno 585 kusů Metodiky B, 155 kusů Metodiky C a 17 kusů Metodiky A. Uvedená množství prodaných Metodik nelze považovat na „*velmi malé množství*“. Naopak počet prodaných Metodik mnohonásobně převyšuje počet členů SPČR.

Závěrečné shrnutí odůvodnění pokuty

177. Přezkumem výše pokuty uložené v napadeném rozhodnutí jsem dospěl k závěru, že uložená sankce se řádově nevymyká pokutám ukládaným za obdobně závažná jednání v minulosti a není tedy excesivním vybočením z dosavadní rozhodovací praxe (která však připouští postupné zvyšování pokut, zejména za ta nejvážnější porušení zákona), při zohlednění individuálností jednotlivých řešených případů. S ohledem na všechny zde uvedené skutečnosti nelze uloženou sankci považovat ani za excesivní, ani za porušující zásadu rovného zacházení, resp. zásadu přiměřenosti (proporcionality).
178. Celkově lze postup správního orgánu prvního stupně při určování výše pokuty považovat za souladný s pravidly logického usuzování, když předpoklady takového úsudku byly zjištěny zákonným procesním postupem; správní orgán prvního stupně tak při stanovení výše pokuty nevybočil ze zákonem stanovených mezí správního uvážení při současném respektování základních zásad správního trestání.

X. Závěr

179. Ze všech shora uvedených důvodů, na základě návrhu rozkladové komise dle § 152 odst. 3 správního řádu a po přezkoumání souladu jak napadeného rozhodnutí, tak správního řízení, které mu přecházelo, s právním předpisy, jakož i po přezkoumání věcné správnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uplatněných v rozkladu jsem dospěl k závěru, že se správní orgán prvního stupně nedopustil žádných pochybení či vad, pro které by bylo nutné napadené rozhodnutí změnit či zrušit.
180. Správní orgán prvního stupně řádně zjistil skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, takto zjištěný skutkový stav subsumoval pod skutkovou podstatu právní normy, kterou správně zvolil, vyložil a aplikoval.

181. Proto je třeba podaný rozklad proti napadenému rozhodnutí v celém rozsahu zamítnout a napadené rozhodnutí v plném rozsahu potvrdit.

Poučení o opravném prostředku:

Proti tomuto rozhodnutí **se nelze** podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 152 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, **dále odvolat (podat rozklad)**.

Ing. Martin Pecina, MBA
předseda
Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Toto rozhodnutí obdrží:

Právní zástupce **Sdružení pohřebnictví v ČR**
JUDr. Martin Nedelka, Ph.D., advokát
AK Schönherr v. o. s. (dříve Gleiss Lutz)
nám. Republiky 1079/1a
110 00 Praha 1

Vypraveno dne: viz otisk razítka na poštovní obálce.