Text označený [… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …] obsahuje obchodní tajemství účastníka řízení.

UOHSX003RN3O

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-S098/2011/KD-14128/2011/850/LDu V Brně dne: 6. 10. 2011

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve správním řízení sp. zn. S098/2011/KD zahájeném dne 18. 3. 2011 z moci úřední podle § 46 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 21 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů, ve věci možného porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění platném do 31. 8. 2009, jehož účastníkem je **Česká asociace odpadového hospodářství,** se sídlem Praha 4, Osvětová 827, PSČ 149 00, IČ 66001536, zastoupená Mgr. Tomášem Rydvanem, advokátem, ŘANDA HAVEL LEGAL advokátní kancelář s.r.o., se sídlem Truhlářská 13 – 15, Praha 1, vydává v souladu s § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, toto

rozhodnutí:

I.

Účastník řízení, **Česká asociace odpadového hospodářství,** se sídlem Praha 4, Osvětová 827, IČ 66001536, tím, že

pro jednotlivé roky počínaje dnem 11. 11. 2004 až do dne 1. 10. 2008, každoročně stanovil, vyhlašoval, rozesílal členům a zveřejňoval prostřednictvím médií (internet, časopis Odpady apod.) očekávaný procentní nárůst nákladů v odpadovém hospodářství pro následující rok zachycený např. v dokumentech a článcích označených jako Index inflace v odpadovém hospodářství, Inflace

v odpadovém hospodářství, Očekávaný nárůst nákladů v odpadovém hospodářství, Růst nákladů pro rok 2008, Odhad navýšení nákladů v roce 2009, Prohlášení České asociace odpadového hospodářství k očekávanému nárůstu nákladů v odpadovém hospodářství pro rok 2009, Tiskové prohlášení k inflaci v odpadovém hospodářství, **přijal a uplatňoval zakázané a neplatné cenové rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které vedlo k narušení hospodářské soutěže** na trhu nakládání s odpady,

čímž porušil v období od 11. 11. 2004 do 1. 10. 2008 zákaz uvedený v § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění platném do 31. 8. 2009.

II.

Podle § 7 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, se účastníku řízení, České asociaci odpadového hospodářství**,** se sídlem Praha 4, Osvětová 827, IČ 66001536, **plnění rozhodnutí sdružení soutěžitelů popsaného ve výrokové části I. tohoto rozhodnutí do budoucna zakazuje**.

III.

Dle § 22 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění platném do 31. 8. 2009, se účastníku řízení, České asociaci odpadového hospodářství**,** se sídlem Praha 4, Osvětová 827, IČ 66001536, za porušení § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění platném do 31. 8. 2009, popsané ve výrokové části I. tohoto rozhodnutí **ukládá pokuta ve výši**:

396.000,- Kč (slovy: tři sta devadesát šest tisíc korun českých).

Uložená pokuta je splatná do 90 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí.

IV.

Dle § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 6 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, se účastníku řízení, České asociaci odpadového hospodářství**,** se sídlem Praha 4, Osvětová 827, IČ 66001536, **ukládá povinnost uhradit náklady řízení paušální částkou**

2.500,- Kč (slovy: dva tisíce pět set korun českých).

Náklady řízení jsou splatné do 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

Odůvodnění:

I. Použitá znění zákona

1. Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže) nabyl účinnosti dne 1. 7. 2001 a od počátku své účinnosti až do současnosti prošel několika novelizacemi. Podle čl. II zákona č. 155/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění platném do 31. 8. 2009, se řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 155/2009 Sb. dokončí podle zákona č. 143/2001 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti zákona č. 155/2009 Sb. Správní řízení sp. zn. S098/2011/KD však bylo zahájeno až dne 18. 3. 2011 (po nabytí účinnosti zákona č. 155/2009 Sb.), to znamená, že je vedeno podle procesních ustanovení zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže) v aktuálním znění.

2. Protiprávnost určitého jednání se posuzuje dle právní normy platné v době spáchání deliktu, není-li pozdější právní úprava pro účastníka řízení příznivější. Za dobu spáchání deliktu se pak považuje okamžik dokonání deliktu. Trvající delikt tvoří jeden skutek a jeden delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu[1]. Pokračující správní delikt je charakteristický tím, že podle souhrnu právních norem účinného v době, kdy byl spáchán poslední dílčí skutek, se posuzují i všechny předcházející dílčí skutky, pokud však byly zakázány i podle dřívějšího souhrnu právních norem.[2] Znění § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, jaké platilo v době dokonání posuzovaného deliktu[3], zůstalo v nezměněné podobě od 1. 7. 2001 až do 31. 8. 2009. Zákon č. 155/2009 Sb. formálně změnil dikci § 3 odst. 1 zákona, materiálně je zákaz stanovený v § 3 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže i po této novele totožný. V materiální sféře účastníka řízení by se však mohla právní úprava zavedená zákonem č. 155/2009 Sb. projevit možností přísnějšího postihu sdružení soutěžitelů (srov. § 22a odst. 3 zákona po novele). Úřad konstatuje, že pozdější úprava není pro účastníka řízení výhodnější, proto na posuzované jednání aplikuje hmotněprávní ustanovení zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže) ve znění platném do 31. 8. 2009.

3. Úřad shrnuje, že toto správní řízení je vedeno podle procesních ustanovení zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v platném znění (dále jen „**zákon po novele**“). Po hmotněprávní stránce jsou v tomto správním řízení aplikována ustanovení zákona

[1] Srov. např. rozsudek ze dne 22. 2. 2005 č.j. 5A 164/2002 – 44, Sb. Nejvyšší správní soud č. 832/2006; resp. část tohoto rozhodnutí Právní hodnocení.
[2] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu spis. zn. 8 AFS 17/2007 ze dne 23. 10. 2008.
[3] Datum ukončení deliktu viz bod 46.

č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění platném do 31. 8. 2009 (dále též „**zákon**“).

II. Zahájení a průběh správního řízení

4. Správní řízení sp. zn. S098/2011/KD s Českou asociací odpadového hospodářství**,** se sídlem Praha 4, Osvětová 827, PSČ 149 00, IČ 66001536 (dále též „**ČAOH**“) zahájil Úřad dne 18. 3. 2011[4] na základě informací získaných v rámci šetření podnětu sp. zn. P701/2008. Úřad byl upozorněn na článek z časopisu Odpady, kde byl zveřejněn text týkající se očekávaného navýšení cen služeb v odpadovém hospodářství. Podavatel podnětu se domníval, že zveřejňování takových informací by mohlo znamenat porušení pravidel hospodářské soutěže a indikovat poskytovatelům služeb, jak nastavit ceny pro příští rok. Úřad v této věci obdržel i další obdobný podnět.

5. Úřad v rámci šetření podnětů zajistil články z časopisu Odpady týkající se stanovení a vyhlašování míry inflace v odpadovém hospodářství a další informace zveřejněné k této věci na internetu. Dne 10. 3. 2011 se v sídle Úřadu konalo ústní jednání za účasti výkonného ředitele ČAOH, jehož předmětem bylo poskytnutí informací a podkladů. Dokumenty získané při šetření podnětů se staly po zahájení správního řízení součástí spisu sp. zn. S098/2011/KD.

6. V rámci správního řízení Úřad vyžádal informace a podklady od účastníka řízení, oslovil členy ČAOH, další sdružení působící v odpadovém hospodářství, vybrané subjekty poskytující služby v odpadovém hospodářství (nečleny ČAOH), některé obce (jako odběratele služeb).

7. Dne 29. 4. 2011 se konalo v rámci správního řízení ústní jednání se zástupcem ČAOH, kdy Úřad mj. účastníkovi řízení indikoval možnost zahájení procedury narovnání. V rámci procedury narovnání seznámil Úřad v souladu s § 7 odst. 3 zákona po novele účastníka řízení s Výhradami k dohodě v rámci správního řízení sp. zn. S098/2011/KD, zaslanými dne 11. 8. 2011.

8. Podáními ze dne 19. a 26. srpna 2011 zaslal účastník řízení Úřadu svůj závěrečný návrh narovnání, v němž uznal svoji odpovědnost za vytýkané jednání, jakož i právní kvalifikaci a délku tohoto jednání. Zároveň potvrdil, že předmětné jednání již ukončil. Účastník dále deklaroval, že nebude žádat o provedení dalších procesních úkonů, podávat návrhy na doplnění dokazování a netrvá na dalším ústním jednání. Rovněž potvrdil, že měl v celém průběhu správního řízení dostatečný přístup ke správnímu spisu a k podkladům rozhodnutí.

9. Úřad v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu umožnil účastníku řízení seznámit se dne 7. 9. 2011 s podklady rozhodnutí a ve stanovené lhůtě se k nim vyjádřit. Účastník řízení této možnosti nevyužil.

[4] Oznámení o zahájení správního řízení viz I. č. 1 – 2 spisu.

III. Charakteristika účastníka řízení

10. ČAOH je občanským sdružením registrovaným Ministerstvem vnitra ČR, založeným podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů. ČAOH vznikla 6. 5. 1997. Podle stanov[5] je jejím cílem zastupování společných zájmů českých soukromých podniků odpadového hospodářství.

11. Členská základna ČAOH sestává z několika skupin členů: řádných, přidružených, mimořádných a čestných. Řádným členem se může stát každá fyzická nebo právnická osoba, která mj. podniká v oblasti nakládání s odpady a je alespoň z poloviny v soukromém vlastnictví. ČAOH má celkově cca 110 členů včetně řady významných soutěžitelů.[6]

12. Podle stanov ČAOH jsou členové povinni respektovat stanovy sdružení a usnesení orgánů sdružení. Orgány sdružení tvoří valná hromada, představenstvo, výkonní ředitelé atd. Mezi úkoly valné hromady patří např. schválení zprávy o hospodaření a účetní uzávěrky, volba členů představenstva, stanovení výše členských příspěvků či projednání a usnesení k otázkám, které jsou na programu valné hromady. Usnesení může přijímat rovněž představenstvo. Výkonný ředitel[7] odpovídá dle stanov za plnění běžných úkolů a je oprávněn zastupovat sdružení v rámci uděleného zmocnění. Je rovněž povinen řídit se ustanoveními valné hromady a představenstva.[8] ČAOH každoročně hospodaří s rozpočtem přes jeden milion Kč.

13. Kromě ČAOH působí v oblasti odpadového hospodářství další tři sdružení, a to Sdružení veřejně prospěšných služeb, Sdružení komunálních služeb a Svaz průmyslu druhotných surovin-APOREKO. Tato sdružení nejsou z hlediska počtu členů tak významná jako ČAOH, a tito mají částečně odlišné zaměření.

IV. Zjištěné skutečnosti

14. V průběhu správního řízení Úřad zjistil, že od roku 2004 do roku 2008 ČAOH stanovovala, vyhlašovala, rozesílala a prostřednictvím médií (časopis Odpady, internet) zveřejňovala tzv. index inflace – očekávaný nárůst nákladů v odpadovém hospodářství. Tento nárůst měl být členy zohledněn při kalkulaci cen služeb v odpadovém hospodářství. Poprvé se tak stalo v roce 2004. V časopise Odpady č. 11/2004[9] byl zveřejněn článek Index inflace v odpadovém hospodářství, v němž se uvádí, že odpadové firmy sdružené v ČAOH dávají na vědomí, že pro rok 2005 se očekává navýšení nákladů o 9,64 %. Výpočet vychází z koeficientu cen roku 2004 a 2005, indexu mezd, indexu cen pohonných hmot, cen odpadových nádob, indexu spotřebitelských cen a indexu cen odstraňování odpadů (poplatky na skládkách). V závěru článku se konstatuje, že nezbytná valorizace služeb v odpadovém hospodářství

[5] Viz l. č. 226 spisu.
[6] Seznam členů ČAOH viz http://www.caoh.cz/caoh.php?clanek=seznam firem.htm.
[7] Stanovy počítají s možností více výkonných ředitelů, ČAOH má však stabilně pouze jednoho výkonného ředitele.
[8] Citace z § 15 stanov, l. č. 231 spisu.
[9] Viz l. č. 26 spisu.

pro rok 2005 by se měla pohybovat v hodnotě 9,64 %. Jako zdroj oborového indexu inflace je pod článkem uvedena ČAOH.

15. Podobně tomu bylo i v dalších letech. V časopise Odpady č. 10/2005, 11/2006, 11/2007 a 11/2008[10] ČAOH, resp. její výkonný ředitel, zveřejnila oborový index inflace pro roky 2006 (ve výši 8,9 % pro sběr, svoz a dopravu a 7,1 % pro ostatní služby), 2007 ve výši minimálně 9,4 %, pro rok 2008 ve výši minimálně 7,1 % a pro rok 2009 ve výši minimálně 13,2 %.

16. Prohlášení ČAOH bylo dále zveřejňováno na internetu (např. na stránkách svazu měst a obcí, některých obcí, členů ČAOH, sdružení služeb atd.) a bylo vydáváno a distribuováno i v podobě tiskového prohlášení ČAOH. K prohlášení býval připojen i dovětek, že členem ČAOH je většina významných soukromých odpadových firem.

17. Zástupce ČAOH k výpočtu indexu inflace v odpadovém hospodářství sdělil, že každý rok v létě se započalo s jeho přípravou. Koordinaci výpočtu zabezpečoval výkonný ředitel; na přípravě se podíleli i další členové ČAOH v rámci pracovní skupiny.

18. V průběhu správního řízení Úřad zajistil zápisy z jednání představenstva ČAOH z června a října 2004 a zápisy z valných hromad ČAOH v roce 2004 a v letech 2006 až 2009.[11] Poprvé je záměr připravit výpočet indexu nákladů odpadového hospodářství – oborový index inflace zmiňován v zápisu z jednání představenstva ČAOH ze dne 29. 6. 2004[12]. Představenstvo ČAOH se vrátilo k projednávání indexu inflace na svém dalším zasedání dne 4. 10. 2004[13], kdy jednomyslně schválilo vytvoření komise v rámci ČAOH, která by se zabývala výpočtem oborového indexu inflace v odpadovém hospodářství. Následně ČAOH vydala tiskové prohlášení[14], v němž konstatuje, že se na svém zasedání dne 4. října 2004 zabývala pohybem cen a nákladů na trhu s odpady v České republice. ČAOH očekává nárůst těchto nákladů o 9,64 % a uvádí, že nezbytná valorizace služeb v odpadovém hospodářství pro rok 2005 by se měla reálně pohybovat v této hodnotě. Prohlášení rovněž zdůrazňuje, že členem ČAOH je většina soukromých odpadových firem. Dle dokumentů založených ve spise byl vypočítaný index inflace pro rok 2005 poprvé publikován na webové stránce odpady.ihned.cz dne 11. 11. 2004[15] a následně zveřejněn v časopise Odpady č. 11/2004 (číslo vyšlo 15. 11. 2004).

19. Úřad nemá k dispozici protokol z jednání/usnesení valné hromady ČAOH z roku 2005, avšak samotné prohlášení o nárůstu nákladů pro rok 2006 bylo zveřejněno v časopise Odpady č. 10/2005[16] spolu s konstatováním, že valná hromada ČAOH rozhodla spočítat a publikovat očekávaný index inflace v odpadovém hospodářství i pro rok 2006. ČAOH i v tomto roce

[10] Viz l. č. 27, 28, 29, 30 spisu.
[11] Protokol z valné hromady v roce 2005 nemá ČAOH ani žádný z oslovených členů k dispozici.
[12] Viz l. č. 571 spisu.
[13] Viz l. č. 579 spisu.
[14] Viz l. č. 581 spisu.
[15] Viz l. č. 44 spisu.
[16] Viz l. č. 27 spisu.

o výpočtu indexu rozhodla a vydala ho, jak tomu bylo v předchozím roce i v následujících letech.[17]

20. V roce 2006 se konala valná hromada ČAOH dne 26. června 2006.[18] Jedním z projednávaných bodů byla inflace v odpadovém hospodářství. V protokolu z valné hromady se uvádí, že oborový index inflace z předchozího roku byl všeobecně kladně hodnocen. Závěr po projednání byl ten, že pracovní skupina z minulého roku opět spočítá oborový index inflace tak, aby byl k dispozici členům do 15. října 2006.

21. Dne 12. 6. 2007 se konala řádná valná hromada ČAOH; v protokolu z valné hromady[19] je jako bod projednávaný mimo valnou hromadu zmíněna inflace v odpadovém hospodářství. K tomuto bodu bylo konstatováno, že nárůst nákladů v odpadovém hospodářství byl všeobecně kladně hodnocen. Závěrem se uvádí, že pracovní skupina z minulého roku opět spočítá oborový index inflace tak, aby byl k dispozici členům do konce září 2007.

22. V protokole z řádné valné hromady ČAOH konané dne 16. 6. 2008[20] je obsaženo usnesení, že pracovní skupina z minulého roku opět spočítá oborový index inflace pro odpadové hospodářství tak, aby byl k dispozici členům a sdělovacím prostředkům již do 15. září 2008. Zvlášť bude nově spočítán i index pro svoz odpadů (všichni přítomní hlasovali pro). Prohlášení ČAOH k očekávanému nárůstu nákladů v odpadovém hospodářství pro rok 2009[21] je pak datováno dnem 1. 10. 2008 (datum vydání); celkový nárůst nákladů byl vyčíslen na 13,2 % a nárůst nákladů za svoz směsných komunálních odpadů na 18,6 %.

23. ČAOH, resp. její orgány (valná hromada či představenstvo) tedy rozhodla o stanovení a následném vydání výpočtu nárůstu nákladů v odpadovém hospodářství poprvé v roce 2004 a naposledy v roce 2008. Jak sdělila ČAOH, důvodem pro výpočet inflace byl velký rozdíl mezi výší inflace zveřejňovanou ČSÚ a skutečnou inflací v oblasti nakládání s odpady. Proto byly určeny osoby, které výpočet indexu provedly a následně ho poskytly členům ČAOH a široké veřejnosti. ČAOH ve výpočtu a zveřejňování indexu po roce 2008 již nepokračovala, ani nevyvíjela žádnou aktivitu, aby své členy s tímto indexem opětovně seznamovala, neboť mj. zjistila, že by podobná činnost mohla být považována za zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů, za což by asociaci hrozila pokuta.

24. Prohlášení ČAOH k nárůstu nákladů v odpadovém hospodářství je zmiňováno i v dalších dokumentech vydávaných ČAOH. Např. ve Zpravodaji ČAOH ze dne 15. 9. 2007[22] oznamuje výkonný ředitel ČAOH členům, že plní usnesení valné hromady a připravil prohlášení k nárůstu nákladů. Podle dalšího z dokumentů ČAOH[23] je vydávané Prohlášení široce

[17] Viz rovněž usnesení valné hromady ČAOH z roku 2006 (l. č. 148 spisu), kde se hovoří o pracovní skupině (pro výpočet indexu inflace) z minulého roku.
[18] Viz l. č. 148 spisu.
[19] Viz l. č. 145 spisu.
[20] Viz l. č. 143 spisu.
[21] Viz l. č. 33 spisu.
[22] Viz l. č. 172 spisu.
[23] Strategie ČAOH na léta 2008 a 2009, l. č. 347 spisu.

akceptováno nejen zákazníky, ale i ostatními asociacemi a subjekty v odpadovém hospodářství s cílem ekonomicky podpořit společnosti v jejich úsilí o vytváření zdravého konkurenčního prostředí. Zprávy o činnosti ČAOH[24] pak konstatují, že výpočet indexu inflace byl vítanou pomůckou při uzavírání smluv s obchodními partnery.

25. Pro zjištění, jak byla prohlášení ČAOH uplatňována na trhu ve vztazích mezi členy ČAOH – dodavateli služeb v odpadovém hospodářství a jejich zákazníky, Úřad oslovil několik skupin subjektů, a to samotné členy ČAOH, další soutěžitele působící v oblasti odpadového hospodářství, další tři asociace sdružující soutěžitele z této sféry a též obce, které prohlášení ČAOH publikovaly na svých webových stránkách.

26. Pokud jde o členy ČAOH, ti dostávali Prohlášení ČAOH každoročně elektronickou poštou. Vypočítaný index nárůstu nákladů měl pro ně informativní funkci. Členové ČAOH podle svých vyjádření Prohlášení využívali při jednání s klienty na podporu svých návrhů na modifikaci ceny. Někteří členové Prohlášení zasílali svým zákazníkům[25].

27. Například obec Bartošovice disponuje prohlášením ČAOH pro rok 2007; její dodavatel služeb v odpadovém hospodářství (člen ČAOH)[26] této obci oznámil zvýšení cen pro rok 2007 o 9 %, mj. s odkazem na mezioborovou inflaci stanovenou ČAOH.[27] Další oslovená obec Vrčeň sdělila, že prohlášení ČAOH pro rok 2007 dostala při vyjednávání o kalkulaci cen odpadů pro rok 2007 od svého dodavatele služeb (člena ČAOH).

28. Dotázaní nečlenové povětšinou potvrdili, že o existenci indexu inflace vydávaného ČAOH byli informováni (z odborného tisku), avšak při vyjednávání se zákazníky index nepoužívali. Jak však Úřad zjistil, minimálně jeden z nečlenů ČAOH index používal.[28]

29. Sdružení veřejně prospěšných služeb i sdružení SPDS-APOREKO Úřadu potvrdila, že se seznámila s Prohlášením ČAOH z roku 2008.

V. Relevantní trh

30. Relevantním trhem je podle § 2 odst. 2 zákona trh zboží[29], které je z hlediska 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 se vymezuje z hlediska věcného (výrobkového), geografického a časového.[30]

---

[24] Např. l. č. 351 a 365 spisu.
[25] Viz např. na l. spisu č. 35-36.
[26] Úpravu cen oznámil poskytovatel služeb dopisem ze dne 18. října 2006.
[27] Viz l. č. 309 spisu; nárůst nákladů pro rok 2007 spočítala ČAOH na minimálně 9,4 %.
[28] Viz l. č. 17 spisu.
[29] Legislativní zkratka "zboží" je konkretizována v § 1 odst. 1 zákona; zahrnuje výrobky a služby.
[30] Srov. též Sdělení Komise o definici relevantního trhu pro účely práva hospodářské soutěže Společenství publikované v Úředním věstníku C 372/5 ze dne 9. 12. 1997.

31. Posuzované jednání účastníka řízení se týká oblasti odpadového hospodářství. Nakládání s odpady zahrnuje činnosti zaměřené na předcházení a omezování vzniku odpadů a systém komplexního nakládání s odpady, tzn. shromažďování, sběr, výkup, třídění, přepravu a dopravu, skladování, úpravu, využívání a odstraňování odpadů. Členové ČAOH poskytují v rámci odpadového hospodářství služby zejména v oblasti nakládání s odpady. ČAOH se aktivně hospodářské soutěže neúčastní, může ji však svou činností ovlivňovat.

32. V oblasti odpadového hospodářství působí v rámci České republiky několik desítek firem, některé jsou pouze lokálního významu (např. technické služby obcí), jiné působí ve více regionech, popř. celorepublikově. Služby v oblasti odpadového hospodářství poptávají města a obce (svoz komunálního odpadu od občanů) a podnikatelé.

33. Legislativně je oblast nakládání s odpady upravena zejm. zákonem č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon upravuje pravidla pro předcházení vzniku odpadů a pro nakládání s nimi, dále stanoví práva a povinnosti osob v odpadovém hospodářství a působnost orgánů veřejné správy. Odpadem se rozumí každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit. Zákon o odpadech se vztahuje na nakládání se všemi odpady s určitými výjimkami (odpadní vody, radioaktivní odpad, mrtvá těla zvířat atd.). Zákon rozlišuje tři základní typy odpadů: nebezpečný odpad (vykazuje nebezpečné vlastnosti), komunální odpad (vzniká při činnosti fyzických osob) a odpad podobný komunálnímu odpadu (vzniká při činnosti právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání). Podrobné členění skupin odpadů stanovuje vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 381/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jež v příloze obsahuje Katalog odpadů. Katalog odpadů má 20 základních skupin odpadů, např. odpady z různých druhů průmyslu, zemědělství, zdravotnictví atd. Do skupiny 20 jsou zařazeny komunální odpady, tj. odpady z domácností a podobné živnostenské, průmyslové odpady a odpady z úřadů. Jednou z podskupin skupiny 20 je směsný komunální odpad, tj. odpad vznikající na území obce (ponejvíce z domácností) a odkládaný do odpadových nádob. Jakmile fyzická osoba odloží odpady na místě k tomu určeném, stává se jejich původcem a současně vlastníkem obec. Obec pro své území obvykle vyhlašuje výběrové řízení na sběr odpadů z domácností.

34. V některých oblastech odpadového hospodářství se uplatňují věcně usměrňované ceny. Do takto regulované ceny lze promítnout ekonomicky oprávněné náklady doložitelné z účetnictví, přiměřený zisk a daň. Na provoz systému nakládání s (komunálním) odpadem přispívají občané buď formou místního poplatku za provoz systému komunálních odpadů (maximální výše tohoto poplatku je 500 Kč/osobu/rok)[31] nebo formou poplatku za komunální odpad či formou úhrady za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

[31] Úprava tohoto způsobu a výše platby za komunální odpad je obsažena v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

35. Vzhledem k předmětu správního řízení vymezil Úřad věcně relevantní trh jako **trh nakládání s odpady**[32], který zahrnuje veškeré shora uvedené činnosti týkající se všech druhů odpadů, tj. komplexní služby v celé oblasti odpadového hospodářství, včetně svozu a likvidace odpadů. Úřad si je vědom možného dalšího členění trhu dle jednotlivých služeb a skupin odpadů, to však vzhledem k povaze posuzovaného jednání (cenová praktika – viz dále Právní hodnocení) není nezbytné.

36. Soutěž probíhá při podávání nabídek obcím a podnikatelům v rámci výběrových řízení na poskytování služeb v odpadovém hospodářství rovnoměrně po celém území České republiky. Činnost soutěžitelů v odpadovém hospodářství se děje na území ČR. Podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, odpad vzniklý v ČR se přednostně odstraňuje v ČR; přeshraniční přeprava odpadů do ČR za účelem odstranění je až na výjimky zakázána. To je důvod pro vymezení trhu na národní bázi. Z hlediska **geografického** je pro účely tohoto správního řízení relevantním trhem území celé **České republiky**.[33]

37. Podle údajů zveřejňovaných Českým statistickým úřadem[34] činila produkce odpadů v roce 2009 v ČR 24.236 tisíc tun. Většina tohoto množství pochází z podniků, menší část od obcí (komunální odpad).

38. Podle odhadu Úřadu s přihlédnutím k vyjádření ČAOH se v průběhu let pohybuje souhrnný podíl členů ČAOH na trhu nakládání s odpady v rozmezí cca 40 – 65 %**.** Vzhledem k tomu, že ČAOH je největším a nejvýznamnějším sdružením subjektů působících v oblasti odpadového hospodářství a že členskou základnu tvoří několik desítek firem, včetně těch největších v oboru, považuje Úřad tento odhadovaný podíl za věrohodný. Vzhledem k povaze deliktu (viz dále) není přesný souhrnný tržní podíl členů sdružení rozhodný pro soutěžně právní posouzení tohoto jednání.

VI. Právní hodnocení

39. Dle § 2 odst. 1 zákona se soutěžiteli podle tohoto zákona rozumí fyzické a právnické osoby, jejich sdružení, sdružení těchto sdružení a jiné formy seskupování, a to i v případě, že tato sdružení a seskupení nejsou právnickými osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli.

40. V souladu s § 3 odst. 1 zákona dohody mezi soutěžiteli, **rozhodnutí jejich sdružení** a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (dále jen „dohody“), které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže, jsou zakázané a neplatné, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nebo pokud Úřad nepovolí prováděcím právním předpisem z tohoto zákazu výjimku.

---

[32] Podobně Úřad vymezil relevantní trh v rozhodnutích ve věci spojování soutěžitelů, např. sp. zn. S 255/03, S 208/02, S 90/2007 a Evropská komise např. ve věci M.916 – *„Lyonnaise des Eaux/SUEZ“.*

[33] V ostatních členských státech EU je rovněž nakládání s odpady upraveno národní legislativou. Úřad nezjistil, že by služby v odpadovém hospodářství měly výraznější přeshraniční dimenzi.

[34] Viz l. č. 405 spisu.

41. Zákon dále v § 3 odst. 2 písm. a) specifikuje jako příklad zakázaných dohod dohody o přímém, nebo nepřímém určení cen, popřípadě o jiných obchodních podmínkách. Takové dohody jsou přímo ze zákona zakázané. Tento závěr potvrzuje i ustálená judikatura českých soudů, ze které vyplývá, že cenové dohody jsou přímo ze zákona zakázané a pro posouzení, zda postup soutěžitele je v souladu se zákonem (resp. v rozporu), postačí, že je najisto postaveno, že k takové dohodě došlo.[35]

42. Nezbytným předpokladem pro možnou deklaraci zakázaného a neplatného rozhodnutí sdružení soutěžitelů je zjištění, zda lze účastníka řízení považovat za soutěžitele ve smyslu § 2 odst. 1 zákona. Nepřítomnost ziskového prvku v činnosti soutěžitele není z hlediska osobní působnosti zákona rozhodná. Typickým příkladem jsou svazy podnikatelů, živnostenská společenstva, komory a jiná sdružení, jejichž činnost může ovlivnit hospodářskou soutěž na trhu výrobků či služeb. V tomto smyslu je ČAOH, jako sdružení zaregistrované dle zákona o sdružování občanů sdružující fyzické a právnické osoby podnikající v oblasti nakládání s odpady, sdružením soutěžitelů ve smyslu § 2 odst. 1 zákona, jehož činnost může ovlivňovat hospodářskou soutěž probíhající v horizontální úrovni mezi poskytovateli služeb na trhu nakládání s odpady, a je tedy soutěžitelem, na kterého plně dopadá osobní působnost zákona (viz § 2 odst. 1 zákona).

43. Pojem „rozhodnutí sdružení soutěžitelů“ (které může ovlivnit hospodářskou soutěž), je v zájmu efektivní aplikace zákona vykládán z hlediska projevu vůle široce; zahrnuje nejen rozhodnutí, dohody, usnesení orgánů sdružení či opatření jeho výkonných orgánů, ale také může jít o stanovy, vnitřní předpisy sdružení apod. Rozhodnutí sdružení soutěžitelů nemusí být vydáno ve formě předvídané interními předpisy sdružení. Na rozhodnutí sdružení soutěžitelů ve smyslu § 3 odst. 1 zákona lze nahlížet jako na formálně či neformálně podchycený projev vůle soutěžitelů učiněný prostřednictvím autority, na kterou sdružení soutěžitelé přenesli oprávnění k jejímu projevu.[36] Není přitom rozhodné, zda takové rozhodnutí sdružení je přímo závazné pro členy sdružení či nikoli (může jít i o pouhé doporučení[37], pokud jej lze označit za „…věrný projev vůle sdružení koordinovat chování svých členů bez ohledu na to, jaká je právní kvalifikace takového doporučení…“[38]), ani zda je výsledkem konsensu všech členů sdružení. Rovněž není rozhodné, zda může nepřímo dopadat i na jednání jiných „nesdružených“ účastníků trhu. Prvek konsenzu a koordinace členů sdružení (soutěžitelů) je přítomen již v okamžiku, kdy členové sdružení vytvářejí. Rozhodnutí sdružení pak fakticky nahrazuje projev vůle jednotlivých soutěžitelů ve sdružení.[39] Pro jeho protiprávnost z hlediska zákona je rozhodné, zda ovlivňuje, případně je způsobilé ovlivnit[40], soutěžní chování členů sdružení, v důsledku čehož toto rozhodnutí má nebo může mít dopad na hospodářskou soutěž.

---

[35] Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 A 19/2002 ze dne 12. 5. 2005 ve věci „*Plemenáři*“.
[36] Viz rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62 Ca 33/2009 – 50 ze dne 12. 4. 2011 ve věci „*České lékárnické komory*“.
[37] V praxi tedy nemusí být požadované/doporučované chování členy sdružení dodržováno.
[38] Rozsudek C-45/85 [1987] ECR – 405 ve věci „*Verband der Sachversicherer*“.
[39] Viz rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62 Ca 33/2009 – 50 ze dne 12. 4. 2011 ve věci „*České lékárnické komory*“.
[40] Zákon o ochraně hospodářské soutěže nevyžaduje, aby zakázaná dohoda k narušení hospodářské soutěže skutečně vedla (aby následek fakticky již nastal), postačí, že k narušení mohla vést. Tato skutečnost byla opakovaně potvrzena judikaturou českých soudů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 19/2006 ze dne 9. 1. 2007 ve věci

44. K tomu, aby nejrůznější opatření, doporučení či rozhodnutí učiněná v rámci sdružení soutěžitelů naplnila skutkovou podstatu zakázaného rozhodnutí sdružení soutěžitelů ve smyslu zákona, musí být kumulativně splněno několik podmínek. Předně musí jít o úkon sdružení, tzn. ten, kdo za sdružení úkon učinil, musí být orgánem/osobou oprávněnou za sdružení vystupovat, nebo tak alespoň musí být členy sdružení vnímán. Dále musí jít o adresný úkon sdružení směřující k jeho členům (a to i nepřímo, např. prostřednictvím profesního časopisu dodávaného členům, internetových stránek sdružení apod.). Ze samotného úkonu pak musí vyplývat (a to alespoň nepřímo) zřetelná snaha o sjednocení 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). Pro posouzení toho, zda se jedná o zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů, je rovněž třeba, aby se jednalo o takový úkon sdružení, který je přímo zaměřený či alespoň nepřímo způsobující dopad na soutěžní chování jednotlivých soutěžitelů, tj. musí jít o takový projev vůle sdružení, který je zaměřený na způsobení určitého předem předvídaného protisoutěžního následku, popř. který je takový následek alespoň objektivně způsobilý přivodit.[41]

45. Obzvláště nebezpečné pro hospodářskou soutěž jsou nejrůznější snahy sdružení soutěžitelů směřující k ovlivňování 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 (srov. např. rozhodnutí EK 96/438, publikováno v Úředním věstníku L 181/28 [1996] ve věci „Fenex“, nebo rozsudek C-209/78 [1978] ECR - 2111 ve věci „Van Landewycke“, dle kterých i nezávazné cenové doporučení může mít citelný dopad na chování svých konkurentů).

46. Porušení § 3 odst. 1 zákona spatřuje Úřad v tom, že ČAOH pro jednotlivé roky počínaje dnem 11. 11. 2004 až do dne 1. 10. 2008 každoročně stanovovala, vyhlašovala, rozesílala členům a zveřejňovala prostřednictvím médií (internet, časopis Odpady apod.) očekávaný procentní nárůst nákladů v odpadovém hospodářství pro následující rok (dále též jen "**nárůst nákladů**"). Na základě zjištěných skutečností má Úřad za prokázané, že počátek předmětného správního deliktu nastal 11. 11. 2004 (prvním zveřejněním nárůstu nákladů na internetu) a k jeho dokonání došlo 1. 10. 2008.

47. O výpočtu nárůstu nákladů poprvé rozhodlo představenstvo ČAOH a následně byl zveřejněn pod hlavičkou ČAOH na internetu a v odborných časopisech, v dalších letech byl podepsán výkonným ředitelem ČAOH. V následujících letech rozhodovala zpravidla o provedení výpočtu nárůstu nákladů valná hromada ČAOH. Nárůst nákladů následně vypočítala pracovní skupina a ČAOH ho pak e-mailem rozesílala svým členům a široce publikovala. Byli s ním seznámeni všichni členové ČAOH a jejich konkurenti. Valná hromada a představenstvo jsou

---

„Komora veterinárních lékařů ČR“; rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 31 Ca 64/2004 ze dne 31. 5. 2006 ve věci *„ČEZ, a.s.“*).

[41] Viz rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62 Ca 33/2009 – 50 ze dne 12. 4. 2011 ve věci *„České lékárnické komory“*.

nejvyššími orgány ČAOH, přičemž k samotnému vypočítání nárůstu nákladů a jeho následnému zveřejnění byl zmocněn za asociaci výkonný ředitel ČAOH (ve spolupráci s pracovní skupinou). Podmínku vydání rozhodnutí sdružení soutěžitelů orgánem sdružení má tedy Úřad za splněnou.

48. Aby bylo možné předmětné rozhodnutí sdružení soutěžitelů považovat za zakázané, musí směřovat od sdružení směrem k jeho členům. Vydávání nárůstu nákladů bylo adresným úkonem určeným členům ČAOH, který měli prokazatelně k dispozici (dokazováním provedeným Úřadem bylo zjištěno, že členům ČAOH byly dokumenty o nárůstu nákladů pro následující rok známy, neboť jednak na valné hromadě souhlasili s provedením jeho výpočtu, a jednak jim byl nárůst nákladů rozesílán a uveřejňován na internetu). Tato podmínka je tedy splněna.

49. Z obsahu vyhlašovaného nárůstu nákladů vyplývá přímá snaha ovlivnit tvorbu ceny konkrétních služeb poskytovaných zejména členy ČAOH. Jde o rozhodnutí, jež má svým obsahem a účelem charakter cenového doporučení (nárůst nákladů byl indikací, o kolik procent by se měly v příštím roce zvýšit ceny v odpadovém hospodářství). Protisoutěžní charakter takového rozhodnutí (i v případě že je plněno dobrovolně a jen částečně) je dán jeho zjevnou snahou ovlivnit budoucí soutěžní chování soutěžitelů poskytujících služby v odpadovém hospodářství v otázce ceny.

50. ČAOH tímto jednáním směřovala k ovlivnění chování jednotlivých soutěžitelů v jejich cenové politice, čímž je splněna i podmínka, že zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů mohlo ovlivnit, byť na dobrovolné bázi, soutěžní chování členů sdružení, potažmo i subjektů stojících mimo toto sdružení.

Dopad na trh

51. Za protisoutěžní vzhledem ke svému cíli se považují takové dohody, které jsou již ze své podstaty způsobilé narušit hospodářskou soutěž; takové dohody jsou považovány bez dalšího za narušující soutěž. Jedná se zejména o dohody o přímém či nepřímém určování cen.

52. Stanovení ceny i cenová doporučení na úrovni sdružení soutěžitelů splňují kritéria zakázaného protisoutěžního rozhodnutí sdružení soutěžitelů ve smyslu § 3 odst. 1 zákona a mohou být Úřadem kvalifikována jako zakázané a neplatné rozhodnutí sdružení soutěžitelů o určení ceny ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) zákona. V každém takovém rozhodnutí je totiž obsažen prvek protisoutěžní horizontální spolupráce.[42]

53. Úřad uvádí, že posuzovaná dohoda (zde ve formě rozhodnutí sdružení soutěžitelů) jednoznačně spadá do této kategorie dohod, tedy ujednání majících již ze své podstaty

[42] Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2005, sp. zn. 31 CA 102/2004 ve věci *„Komora veterinárních lékařů“*, kde soud judikoval, že v každém doporučení sdružení soutěžitelů je obsažen prvek horizontální spolupráce, neboť ten je vlastní jakékoli spolupráci soutěžitelů, kteří se předem sdružili a nelze jej proto přehlížet.

protisoutěžní cíl. V případě existence protisoutěžního cíle dohody spočívajícího v narušení, omezení, či odstranění soutěže mezi konkurenty na relevantním trhu lze presumovat minimálně potenciální dopad takové dohody na trh.

54. V řízení bylo zjištěno, že nárůst nákladů byl některými soutěžiteli využíván při jejich podnikatelské činnosti. Dopad na trh tak má Úřad za prokázaný.

55. Na základě výše uvedených skutečností dospěl Úřad k závěru, že vyhlašování nárůstu nákladů mělo dopad na trh a vedlo k narušení hospodářské soutěže na trhu nakládání s odpady.

Použití pravidla de minimis, blokových výjimek dle § 4 zákona a zákonné výjimky pro vynětí ze zákazu dohod dle § 3 odst. 4 zákona

56. V § 6 odst. 1 zákon stanoví, že zákaz dohod podle § 3 odst. 1 zákona se nevztahuje na horizontální dohodu, pokud společný podíl účastníků dohody na relevantním trhu nepřesahuje 10 % a vertikální dohodu, pokud podíl žádného z účastníků dohody na relevantním trhu nepřesahuje 15 %.

57. U dohod, u nichž podíl účastníků dohody na relevantním trhu nepřevyšuje tyto hranice, není jejich dopad na hospodářskou soutěž významný, a proto jsou ze zákazu dohod narušujících soutěž vyňaty (tzv. dohody *de minimis*). Vynětí však nelze uplatnit v případech stanovených v § 6 odst. 2 zákona, u kterých není třeba detailně zkoumat jejich konkrétní negativní účinky na relevantní trh, poněvadž se do značné míry presumují (negativní dopady na hospodářskou soutěž se předpokládají již ze samotného faktu uzavření dohody). Jedná se o cenové dohody, dohody o rozdělení trhu apod. Pro samotnou deklaraci porušení zákona prostřednictvím dohod o přímém nebo nepřímém určení cen není podstatné, jaké postavení účastník dohody na relevantním trhu zaujímá.

58. Vzhledem k výše uvedenému nelze využít vynětí dohody ze zákazu na základě doktríny *de minimis* (§ 6 odst. 2 písm. a) zákona), ani žádnou z blokových výjimek dle § 4 zákona (neboť na tento typ jednání se blokové výjimky nevztahují).

59. Podle § 3 odst. 4 zákona jsou ze zákazu dohod ve smyslu § 3 odst. 1 zákona vyňaty dohody splňující kumulativně tyto podmínky:
a) přispějí ke zlepšení výroby nebo distribuce zboží nebo k podpoře technického či hospodářského rozvoje a vyhrazují 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.

60. Úřad v řízení posuzoval možnost aplikace § 3 odst. 4 zákona. Stanovování nárůstu nákladů nepřispívalo žádným způsobem ani ke zlepšení výroby nebo distribuce zboží nebo k podpoře

technického či hospodářského rozvoje, rovněž nepřinášelo žádné výhody pro spotřebitele. Úřad konstatuje, že podmínky § 3 odst. 4 zákona nejsou splněny a že vynětí ze zákazu na základě tohoto ustanovení zákona se v daném případě neuplatní, neboť aplikace tohoto ustanovení zákona vyžaduje jejich kumulativní splnění. Ani účastník řízení neuvedl žádné důvody, které by svědčily pro vynětí posuzované dohody ze zákazu dohod podle § 3 odst. 1 zákona.

Jeden delikt

61. Dlouhodobé homogenní zakázané dohody je třeba vnímat, jako jednání představující jeden trvající, i přestože v období jejich trvání dochází mezi soutěžiteli k jednáním, která by byla schopná samostatně naplnit skutkovou podstatu zakázané dohody, jednání ve shodě, či rozhodnutí sdružení soutěžitelů.[43] Koncept jednoho trvajícího deliktu předpokládá komplex praktik (více samostatných úkonů nebo trvající jednání[44]), které byly přijaty jednotlivými účastníky zakázané dohody za účelem dosažení společného protisoutěžního cíle[45] a je umělé a nevhodné rozdělovat taková trvající jednání spjatá společným cílem na jednotlivé samostatné delikty.[46] Vedle podmínky společného protisoutěžního cíle je pro subsumpci pod pojem „jeden trvající delikt“ podmínkou také totožnost (stejnost) jednotlivých soutěžitelů, kteří si jsou vědomi toho, že se podílí na společném cíli.[47] Obdobně je tomu i u konceptu pokračujícího správního deliktu, když pokračováním v trestném činu[48] se rozumí takové jednání, jehož dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují stejnou skutkovou podstatu trestného činu, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení a blízkou souvislostí časovou a v předmětu útoku. Pokračování v trestné činnosti, stejně jako delikty trvající a hromadné jsou považovány *de iure* za jediný skutek a jediný trestný čin. [49]

62. Úřad konstatuje, že v tomto případě jsou naplněny všechny podmínky pro kvalifikaci posuzovaného jednání ČAOH jako jednoho pokračujícího deliktu, jehož jednotlivé dílčí útoky byly prováděny od 11. 11. 2004 do 1. 10. 2008, protože po celou dobu trvání správního deliktu se ho dopouštěl stejný soutěžitel se stejným protisoutěžním cílem. Jednalo se o dlouhodobou homogenní praktiku zakázanou po celou dobu jejího trvání.

---

[43] Rozsudek Soudního dvora C-49/92 P, „*Anic Partecipazioni*“, [1999] ECR I-04125, odstavec 81; rozsudek Tribunálu T 452/05 „*Belgian Sewing Thread*“, [2010], odstavec 31.

[44] Rozsudek Tribunálu T-446/05, „*Amann & Söhne a Cousin Filterie*“, [2010], odstavec 90; rozsudek Tribunálu ve spojené věci T-101/05 a T-111/05, BASF AG, [2007] ECR II-04949, odstavce 179 až 181.

[45] Ve spojených věcech T-25/95 a další, „*Cement*“, ECR [2000] II-491, odstavec 3699.

[46] Rozsudek Tribunálu T-1/89, „*Rhône-Poulenc*“, [1991] ECR II-00867, odstavec 125 a 126.

[47] Rozsudek Tribunálu T-446/05, „*Amann & Söhne a Cousin Filterie*“, [2010], odstavec 89; rozsudek Tribunálu T-53/03, BPB, ECR [2008] II-1333, odstavec 257.

[48] Nejvyšší správní soud zásady trestání v trestním právu aplikuje i pro oblast správního trestání.

[49] Viz Šámal, P., Púry, R., Rizman, S.: Trestní zákon: komentář I. díl, 6. vyd., Praha, C. H. Beck 2004, s. 24 a 25 a rozsudek Nejvyššího správní soudu 2 Afs 93/2008 ze dne 10. dubna 2009.

Shrnutí

63. Jednáním ČAOH spočívajícím ve stanovování nárůstu nákladů jsou tak **naplněny všechny znaky zakázaného a neplatného rozhodnutí sdružení soutěžitelů ve smyslu § 3 odst. 1 zákona** a Úřad je kvalifikuje jako rozhodnutí sdružení soutěžitelů **o určení ceny ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) zákona**. Stanovování nárůstu nákladů **vedlo k narušení hospodářské soutěže** na trhu nakládání s odpady.

64. Úřad dospěl k závěru, že účastník řízení ČAOH tím, že pro jednotlivé roky, počínaje dnem 11. 11. 2004 až do dne 1. 10. 2008, každoročně stanovil, vyhlašoval, rozesílal členům a zveřejňoval prostřednictvím médií (internet, časopis Odpady apod.) očekávaný procentní nárůst nákladů v odpadovém hospodářství pro následující rok zachycený např. v dokumentech a článcích označených jako Index inflace v odpadovém hospodářství, Inflace v odpadovém hospodářství, Očekávaný nárůst nákladů v odpadovém hospodářství, Růst nákladů pro rok 2008, Odhad navýšení nákladů v roce 2009, Prohlášení České asociace odpadového hospodářství k očekávanému nárůstu nákladů v odpadovém hospodářství pro rok 2009, Tiskové prohlášení k inflaci v odpadovém hospodářství, **přijal a uplatňoval zakázané a neplatné cenové rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které vedlo k narušení hospodářské soutěže na trhu nakládání s odpady.**

Aplikace čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie

65. Úřad se dále zabýval tím, zda vydávání dokumentů ČAOH obsahujících výpočet očekávaného nárůstu nákladů v odpadovém hospodářství, mohlo mít vliv na obchod mezi členskými státy Evropské unie. Nakládání s odpady je v členských státech EU upraveno národní legislativou - v ČR jde o zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona odpad vzniklý v ČR se přednostně odstraňuje v ČR; přeshraniční přeprava odpadů do ČR za účelem odstranění je až na výjimky zakázána. Činnost soutěžitelů v odpadovém hospodářství se tak v zásadě děje pouze na území ČR a nemá výraznější přeshraniční dimenzi. Proto v daném případě Úřad neshledal podstatný vliv na obchod mezi členskými státy, tj. z důvodu absence komunitárního prvku neaplikoval na jednání účastníka řízení čl. 101 Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť soutěž probíhá na národní úrovni.[50]

VII. Subjektivní stránka deliktu

66. Ačkoliv je odpovědnost za protisoutěžní jednání spočívající v uzavření 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). Zákon tak ukládá soutěžnímu úřadu, aby u všech soutěžitelů, tj. jak u fyzických tak u právnických osob, které hodlá za porušení hmotněprávních ustanovení zákona sankcionovat, zkoumal zavinění. Úřad ve svých rozhodnutích složku zavinění zkoumá pravidelně i u soutěžitelů –

[50] Viz rovněž důvody uvedené pro geografické vymezení trhu jako trhu národního, bod 37.

právnických osob; tento postup je dlouhodobě aprobován správními soudy. Zkoumání subjektivní stránky jednání účastníka řízení považuje tedy Úřad za nezbytnou součást úvah o samotné možnosti uložit pokutu; forma zavinění je pak i podle judikatury správních soudů relevantní z hlediska rozhodování o výši ukládané sankce.[51]

67. Zaviněním se 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 nutno vycházet ze vztahu intelektuální a volní složky k objektu deliktu, jímž je právem chráněný zájem (tj. účinná hospodářská soutěž), proti němuž jednání směřuje.

68. Při posuzování formy zavinění Úřad též přihlédl k judikatuře evropských soudů, z níž vyplývá, 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.[52]

69. ČAOH si musela být vědoma toho, že jí vyhlašovaný nárůst nákladů, je způsobilý ovlivnit tvorbu ceny konkrétních služeb a narušit účinnou hospodářskou soutěž. Stejně tak si účastník řízení musel být vědom toho, že rozhodnutí sdružení soutěžitelů v oblasti cen soutěž naruší, a byl s tím srozuměn. Účastník řízení chtěl ovlivňovat chování svých členů v jejich cenové politice (vyhlašováním nárůstu nákladů v odpadovém hospodářství). Z výše uvedených důvodů má Úřad za to, že jednání účastníka řízení mělo **charakter úmyslného porušení zákona**.

VIII. Odůvodnění výše pokuty

70. Při stanovení pokuty účastníku řízení Úřad postupoval podle § 22 odst. 2 zákona. Dle tohoto ustanovení může Úřad soutěžitelům uložit pokutu do výše 10 miliónů 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 nebo neplní opatření uložená podle § 7 odst. 2 nebo § 11 odst. 3 anebo podle § 18 odst. 5. Při rozhodování o výši pokuty Úřad přihlédne zejména k závažnosti, případnému opakování a délce trvání porušování tohoto zákona.

71. Stanovení výše pokuty v mezích zákona je věcí správního uvážení Úřadu, které se odvíjí od posouzení skutkových okolností daného případu. Dle judikatury českých soudů[53] musí konkrétní forma postihu a jeho výše působit natolik silně, aby od podobného jednání

[51] Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 31 Ca 133/2005 ze dne 30. 11. 2006 ve věci *„SAZKA“*, potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Afs 40/2007.

[52] Srov. např. rozsudek Soudu prvního stupně T-65/89 *BPB „Industries and British Gypsum v. Komise“*, [1993] ECR II-389.

[53] Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 27/2006 ze dne 6. 4. 2007 ve věci *„ČSAD Liberec“*, potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 48/2007 ze dne 26. 4. 2010.

odradila i jiné nositele obdobných povinností, jaké svědčí účastníkům řízení. Zároveň musí být postih dostatečně znatelný v materiální sféře soutěžitelů, aby v něm byla obsažena jeho represivní funkce, aniž by byl pro soutěžitele likvidační. Uložená pokuta by tedy měla plnit zároveň jak funkci preventivní, tak funkci represivní.

72. Při stanovování konkrétní výše pokuty Úřad předně vychází ze zákonem předepsaných kritérií, která má v sobě tato pokuta odrážet, a to ze závažnosti deliktu, délky jeho trvání a případného opakování protisoutěžního jednání účastníka správního řízení. Dále Úřad zohledňuje další specifika případu, která jsou vzhledem k jejich charakteru pro stanovení výše pokuty relevantní.[54]

73. Základním východiskem pro stanovení pokuty v přiměřené výši je skutečnost, že trest by měl odpovídat povaze a závažnosti správního deliktu, za nějž je ukládán. Při určení konkrétní výše pokuty je třeba zohlednit jak typovou, tak konkrétní závažnost jednání, jež je předmětem správního řízení.

74. Úřad za účelem zvýšení předvídatelnosti a transparentnosti svého rozhodování při ukládání pokut za porušení hmotněprávních povinností stanovených zákonem vypracoval a na svých internetových stránkách zveřejnil dokument *„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 jen „Zásady“).[55] Úřad v daném případě nemohl postupovat důsledně podle všech bodů Zásad, neboť to neumožňují specifika posuzovaného případu, viz též dále.

75. Charakter činnosti účastníka řízení neumožňuje aplikaci Zásad v části týkající se stanovení základní částky pokuty; tato má být stanovena na základě obratu dosaženého účastníkem řízení z prodeje zboží či služeb, jichž se narušení soutěže přímo nebo nepřímo týká (hodnota prodejů).

76. ČAOH jako občanské sdružení nevyvíjí vlastní hospodářskou činnost na trhu nakládání s odpady, nelze proto stanovit hodnotu prodejů, od které se odvíjí základní částka pokuty. Úřad tedy stanovil výši pokuty na základě obecných zásad stanovených v § 22 odst. 2 zákona a přiměřeně využil základních principů obsažených v Zásadách tam, kde to bylo možné.

77. Horní hranice pokut, kterou lze na základě zákona uložit, je stanovena alternativně. Hranice stanovená pevnou částkou se uplatní zejména u soutěžitelů, kteří nejsou založeni za účelem podnikání, a tudíž nedosahují žádného obratu.[56] Úřad tedy s ohledem na nepodnikatelský charakter účastníka řízení bude za horní hranici pokuty považovat částku 10 milionů Kč. Jak Úřad účastníku řízení indikoval již ve Výhradách k dohodě ze dne 11. 8. 2011, v obdobných případech rozhodnutí sdružení soutěžitelů Úřad v minulosti ukládal pokuty ve výši několika

[54] Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 20/2006 ze dne 29. 5. 2007 ve věci *„Telefónica O2“*.
[55] Zásady byly publikovány v Informačním listě Úřadu č. 2/2007 v dubnu 2007. Jsou rovněž dostupné na stánkách Úřadu www.compet.cz.
[56] Viz rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 31 Ca 64/2004 ze dne 31. 5. 2006 ve věci *„ČEZ“*.

set tisíc Kč[57] a pokutu v tomto řádu předpokládá i v daném správním řízení. V rámci procedury narovnání a při splnění všech podmínek pro narovnání ze strany účastníka řízení Úřad sníží výslednou částku pokuty o 20 %.

78. Pro účely stanovení pokuty Úřad vycházel z výsledků hospodaření ČAOH, především z příjmů a výdajů zaznamenaných ve finančních výkazech a zprávách o hospodaření účastníka řízení. Dle sdělení zástupce účastníka řízení ČAOH sama žádnou hospodářskou činnost nevykonává. Její roční rozpočet se pohybuje ve výši cca *[… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …]*.[58] ČAOH získává prostředky pro svoji činnost zejména z členských příspěvků.[59] Řádní členové platí dle velikosti firmy od *[… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …]* Kč do *[… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …]* Kč za rok, mimořádní členové platí *[… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …]* Kč a přidružení členové *[… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …]* Kč za rok. Výdaje ČAOH představují především personální náklady, cestovné a nájemné.

79. Za poslední ukončené účetní období[60] (r. 2010) činily náklady ČAOH *[… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …]* Kč a výnosy *[… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …]* Kč, tj. zisk byl vykázán ve výši *[… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …]* Kč. Výnosy v tomto roce byly kromě členských příspěvků generovány i z prodeje služeb pro členy i nečleny ČAOH ve výši cca *[… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …]* Kč. Kromě hospodaření ČAOH za rok 2010 (a zohlednění jejího hospodaření v roce 2008 a 2009) Úřad při stanovení pokuty dále zvážil především jeho závažnost, délku trvání, případné opakování porušení zákona a subjektivní stránku deliktu.

80. V tomto rozhodnutí je deklarováno porušení § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona, neboť účastník řízení přijal zakázané rozhodnutí sdružení soutěžitelů, které vedlo k narušení hospodářské soutěže na trhu nakládání s odpady. Toto jednání považuje Úřad v souladu se svou rozhodovací praxí a Zásadami[61] za **velmi závažné porušení zákona**. Úřad navíc prokázal plnění rozhodnutí účastníka řízení jeho členy a tím i negativní dopad předmětného rozhodnutí sdružení soutěžitelů na hospodářskou soutěž.

81. V pokutě bude dále zohledněna **délka trvání porušování zákona.** V daném případě se účastník řízení dopouštěl protisoutěžního jednání od 11. 11. 2004 do 1. 10. 2008, tj. 3 roky a 10 ukončených měsíců, což nelze hodnotit jako krátkodobé porušování zákona.

82. Úřad dále zkoumal, zda existují **přitěžující nebo polehčující okolnosti**, které by byly důvodem pro zvýšení nebo snížení pokuty. Mezi přitěžující okolnosti, které mohou vést k navýšení pokuty, patří např. skutečnost, že účastník řízení se dopustil úmyslného porušení zákona či že se dle pravomocného rozhodnutí v minulosti dopustil jednání narušujícího

[57] Srov. rozhodnutí Úřadu č. j. S284/2007/KD ze dne 12. srpna 2008 ve věci *„České lékárnické komory“* (za opakované porušení zákona uložena pokuta 1 milion Kč) a rozhodnutí Úřadu č. j. S161/2007/KD zde dne 4. června 2008 ve věci *„Sdružení pohřebnictví v ČR“* (pokuta 500 tisíc Kč).
[58] Např. v roce 2008 činily příjmy ČAOH cca *[… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …]* a zisk *[… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …]*, v roce 2009 byly výnosy cca *[… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …]* a zisk *[… OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ …]*.
[59] Viz Stanovy ČAOH, § 3, bod 3.
[60] Viz Výsledovka ČAOH za rok 2010, l. č. 223 spisu.
[61] Viz bod 22 Zásad.

soutěž (opakované porušení zákona). Za polehčující okolnosti, které povedou k dodatečnému snížení pokuty, se považuje např. skutečnost, že spolupráce účastníka řízení s Úřadem významně přispěla k objasnění deliktu.

83. Pokud jde o přitěžující okolnosti, jednání účastníka řízení je hodnoceno jako **úmyslné** – viz část VII. tohoto rozhodnutí Subjektivní stránka deliktu. ČAOH nebylo v minulosti vytýkáno protisoutěžní jednání, tudíž **opakovaného porušení zákona se nedopustila.** Jako polehčující okolnost Úřad shledal dobrou spolupráci ČAOH na objasnění deliktu i v době před vstupem do procedury narovnání a především skutečnost, že ČAOH sama ukončila nezákonné jednání již před zahájením šetření ze strany Úřadu.

84. Při uplatnění všech výše uvedených zákonných východisek a základních zásad při ukládání pokut a po zohlednění kladných hospodářských výsledků účastníka řízení stanovil Úřad výslednou částku pokuty na **495.000,- Kč.**

85. Účastník řízení splnil všechny podmínky pro narovnání (viz výše), proto Úřad snížil pokutu o 20 %, tj. na částku **396.000,- Kč.** Tato pokuta je ukládána v rozmezí stanoveném zákonem, resp. byla uložena při spodní hranici zákonného rozpětí. Po porovnání s příjmy, výdaji a ziskem ČAOH nejde o pokutu zjevně likvidační a nepředstavuje hrozbu pro další existenci ČAOH.

86. Uloženou pokutu je účastník řízení povinen uhradit ve lhůtě uvedené ve výrokové části III. tohoto rozhodnutí, tj. ve lhůtě 90 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Úhrada se provede na účet Celního úřadu Brno, číslo účtu 3754-17721621/0710, variabilní symbol – identifikační číslo účastníka řízení.

IX. Náklady řízení

87. Vzhledem k tomu, že Úřad v rámci správního řízení dospěl k závěru, že účastník řízení posuzovaným jednáním porušil § 3 odst. 1 zákona, tedy porušil svou povinnost neuzavírat zakázané dohody narušující soutěž na relevantním trhu, je splněna podmínka daná v § 79 odst. 5 správního řádu, jsou tedy splněny zákonné předpoklady pro uložení náhrady nákladů správního řízení účastníkovi řízení. Výši paušální částky stanovil Úřad na 2 500,- Kč. S ohledem na délku řízení a rozsah prováděného dokazovaní má Úřad za to, že se jednalo o zvlášť složitý případ, tudíž základní paušální částku 1 000,- Kč navýšil o 1 500,- Kč.

88. Náklady řízení je účastník řízení povinen uhradit ve lhůtě do 15 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Úhrada se provede na účet Úřadu vedený u České národní banky v Brně, číslo účtu 19-24825621/0710, konstantní symbol 1148, jako variabilní symbol se uvede identifikační číslo účastníka řízení.

X. Závěr

89. Ze všech uvedených důvodů Úřad konstatuje, že bylo prokázáno spáchání správního deliktu dle § 3 odst. 1 zákona ve smyslu předmětu zahájeného správního řízení, a Úřad tedy rozhodl v souladu s § 67 odst. 1 správního řádu, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

POUČENÍ

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

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

v zastoupení
Ing. Milan Brouček
pověřený zastupováním

Obdrží:
ŘANDA HAVEL LEGAL advokátní kancelář s.r.o.
Mgr. Tomáš Rydvan, advokát
Truhlářská 13 – 15
110 00 Praha 1

Vypraveno dne:
viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy