

„Proti tomuto rozhodnutí byl podán rozklad.“

Č.j. S 126/02 - 1737/02-VO 1

V Brně dne 7. srpna 2002

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve správním řízení č.j. S 126/02, zahájeném dne 30.5.2002 na návrh účastníků řízení, a to společností – Allianz pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 2, Římská 12, Česká podnikatelská pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 4, Budějovická 5, Česká pojišťovna a.s., se sídlem Praha 1, Spálená 75/16 PSČ 113 04, Generali Pojišťovna a.s., se sídlem Praha 2, Bělehradská 132, IPB Pojišťovna, a.s., se sídlem Pardubice, Smilova 315, PSČ 530 02, Kooperativa, pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 1, Templová 747, Pojišťovna České spořitelny, a.s., se sídlem Pardubice, nám. Republiky 115, PSČ 530 02 a UNIQA pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 6, Bělohorská 19/269, zastoupených společností Generali Pojišťovna a.s., se sídlem Praha 2, Bělehradská 132, na základě plných mocí, založených ve správním spise, podle § 18 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, (správní řád), ve spojení s § 9 odst. 4 zákona č.143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon“) ve věci prodloužení doby trvání výjimky podle § 9 odst. 4 zákona, ze zákazu dohody narušující soutěž, která spočívá v provozování povinného smluvního pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře v rozsahu ustanovení § 6 až 8 zákona č.159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů a o změně zákona č.455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, vydává toto

r o z h o d n u t í :

1. Návrhu účastníků řízení, tj. Allianz pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 2, Římská 12, Česká podnikatelská pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 4, Budějovická 5, Česká pojišťovna a.s., se sídlem Praha 1, Spálená 75/16 PSČ 113 04, Generali Pojišťovna a.s., se sídlem Praha 2, Bělehradská 132, IPB Pojišťovna, a.s., se sídlem Pardubice, Smilova 315, PSČ 530 02, Kooperativa, pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 1, Templová 747, Pojišťovna České spořitelny, a.s., se sídlem Pardubice, nám. Republiky 115, PSČ 530 02 a UNIQA pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 6, Bělohorská 19/269, zastoupených společností Generali Pojišťovna a.s., se sídlem Praha 2, Bělehradská 132, na základě plných mocí, založených ve správním spise, na prodloužení doby trvání výjimky ze zákazu dohody o společném postupu pojistitelů při pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře **se v souladu s § 9 odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů,**

vyhovuje a doba trvání výjimky uvedená v rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže čj. S 1/2000-1777/00-230 ze dne 21.12.2000 **se prodlužuje do 31.12.2003.**

2. V souladu s ustanovením § 9 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže stanoví** ve prospěch zachování účinné soutěže účastníkům řízení **následující podmínky:**

a) umožnit účastníkům řízení poskytovat pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře samostatně i mimo pool;

b) vypustit ze Smlouvy o spolupráci pojistitelů při pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře ustanovení bodu 4. článku druhého, kterým se účastníci správního řízení zavazují nesjednávat samostatně svým jménem ani v rámci jiného sdružení pojistitelů pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře podle zákona č. 159/1999 Sb.;

c) vést data o využití cen stanovených poolem a pravidelně k 31.12. každého roku vyhodnotit jejich význam pro zabezpečení pojištění cestovních kanceláří a pro získání zajištění. Data a jejich vyhodnocení předložit Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže do 31.1. následujícího roku.

3. Podmínky uvedené ve výrokové části 2. tohoto rozhodnutí, písm. a), b) jsou účastníci řízení povinni splnit do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Do 10 dnů od splnění těchto podmínek jsou povinni o jejich splnění informovat písemně Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

Odůvodnění :

Zahájení a průběh správního řízení

Dne 21.12.2000 vydal Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) rozhodnutí čj. S 1/2000-1777/00-230, které nabylo právní moci dne 12.1.2001. Rozhodnutím byla na dobu 2 let Úřadem povolena výjimka z neplatnosti dohody narušující soutěž, a to dohody, týkající se společného postupu pojistitelů při provozování povinně smluvního pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře v rozsahu ustanovení § 6 až 8 zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů a o změně zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „pojištění záruky“). Účastníky řízení, jimž byla výjimka povolena, byly společnosti: Allianz pojišťovna, a.s., Česká podnikatelská pojišťovna, a.s., Česká pojišťovna a.s., Česko – rakouská pojišťovna, a.s. (nyní UNIQUA pojišťovna, a. s.), ČS–Živnostenská pojišťovna, a.s. (nyní Pojišťovna České spořitelny, a.s.), Generali Pojišťovna a.s., IPB Pojišťovna, a.s., Komerční pojišťovna, a.s. a Kooperativa, pojišťovna, a.s. Povolení výjimky Úřad v rozhodnutí podmínil povinností účastníků řízení po dobu trvání povolené výjimky přijmout taková opatření, aby po ukončení platnosti výjimky byli schopni výše uvedené povinné smluvní pojištění záruky poskytovat samostatně.

Dne 30.5.2002 Úřad obdržel návrh na zahájení správního řízení ve věci prodloužení doby trvání této výjimky podle § 9 odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon“). Návrh byl podán společnostmi Allianz pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 2, Římská 12, Česká podnikatelská pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 4, Budějovická 5, Česká pojišťovna a.s., se sídlem Praha 1, Spálená 75/16 PSČ 113 04, Generali Pojišťovna a.s., se sídlem Praha 2, Bělehradská

132, IPB Pojišťovna, a.s., se sídlem Pardubice, Smilova 315, PSČ 530 02, Kooperativa, pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 1, Templová 747, Pojišťovna České spořitelny, a.s., se sídlem Pardubice, nám. Republiky 115, PSČ 530 02 a UNIQA pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 6, Bělohorská 19/269, zastoupenými společnostmi Generali Pojišťovna a.s., se sídlem Praha 2, Bělehradská 132.

Komerční pojišťovna, a. s., se sídlem Jindřišská 17, Praha, mezi navrhovateli nebyla. Již v době kontroly plnění podmínky rozhodnutí Úřadu čj. S 1/2000-1777/00-230 sdělila Komerční pojišťovna, a. s., Úřadu dopisem čj. 208/1000/02 ze dne 7.3.2002, že vlastník Komerční pojišťovny, a.s., rozhodl, že tato pojišťovna aktivity v oblasti pojištění CK proti úpadku ukončí v roce 2002.

Úřad oznámil v souladu s ustanovením § 20 odst. 1 písm. b) zákona žádost účastníků řízení o prodloužení doby trvání výjimky podle § 9 odst. 4 zákona dne 12.6.2002 v Obchodním věstníku č.24/02.

Ve smyslu ustanovení § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, (správní řád), Úřad dne 7.8.2002 umožnil, aby se zástupci účastníků správního řízení před vydáním rozhodnutí vyjádřili k podkladu rozhodnutí a ke způsobu jeho zjištění.

Charakteristika účastníků řízení

Účastníci řízení Allianz pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 2, Římská 12, Česká podnikatelská pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 4, Budějovická 5, Česká pojišťovna a.s., se sídlem Praha 1, Spálená 75/16 PSČ 113 04, Generali Pojišťovna a.s., se sídlem Praha 2, Bělehradská 132, IPB Pojišťovna, a.s., se sídlem Pardubice, Smilova 315, PSČ 530 02, Kooperativa, pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 1, Templová 747, Pojišťovna České spořitelny, a.s., se sídlem Pardubice, nám. Republiky 115, PSČ 530 02 a UNIQA pojišťovna, a.s., se sídlem Praha 6, Bělohorská 19/269, (dále jen „účastníci řízení“ nebo „osm účastníků řízení“) jsou pojišťovací společnosti, provozující různé druhy životního i neživotního pojištění podle zákona o pojišťovnictví, a to na základě povolení Ministerstva financí České republiky (dále jen „MF“). Rozhodnutí MF, opravňující subjekt k provozování pojištění záruky, obdržel od MF na základě své žádosti každý z účastníků řízení.

Relevantní trh

Za relevantní trh se obecně pokládá místo, kde se střetává nabídka s poptávkou po zboží, které je schopno uspokojit určitou konkrétní potřebu spotřebitele. Výrobní relevantní trh zahrnuje všechny výrobky nebo služby, které spotřebitel pokládá vzhledem k jejich vlastnostem, ceně a způsobu použití za shodné nebo zaměnitelné. Geografický trh zahrnuje území, kde jsou podmínky hospodářské soutěže dostatečně homogenní a které může být odlišeno od ostatních území zejména tím, že podmínky hospodářské soutěže na těchto jiných územích jsou zřetelně odlišné. Časové vymezení trhu vyjadřuje četnost (pravidelnost a opakovatelnost) střetu nabídky a poptávky a odlišuje ji od střetu nabídky a poptávky, k níž dochází nahodile, popř. ojediněle. Z časového hlediska je při posuzování trhu brán v úvahu minulý a očekávaný vývoj pravidelných, případně relativně trvale se opakujících, dodávek na trh.

Věcné vymezení relevantního trhu

Věcně relevantní trh zahrnuje všechno zboží, které je spotřebitelem považováno za shodné, zaměnitelné nebo vzájemně zastupitelné na základě jeho vlastností, ceny a

zamýšleného způsobu užití (poptávková substitute), nebo které sice není substitutem z hlediska poptávky, ale u kterého lze v krátkém časovém období bez významných nákladů na produkci takových substitutů přejít (nabídková substitute).

Pro účely tohoto správního řízení byl relevantní trh vymezen po věcné stránce jako **trh služby – poskytování pojištění záruky**. Poněvadž se jedná o povinně smluvní pojištění, poskytované na základě právního předpisu – zákona č. 159/1999 Sb., není tato služba nahraditelná jiným druhem pojištění.

Geografické vymezení relevantního trhu

Geografický trh zahrnuje území, kde podmínky soutěže jsou homogenní a které může být odlišeno od ostatních území zejména tím, že podmínky soutěže na těchto jiných územích jsou zřetelně odlišné. Po vyhodnocení těchto podmínek byl trh z hlediska geografického vymezen **územím České republiky**.

Časové vymezení relevantního trhu

Z hlediska časového se jedná o **trh trvalý**, charakterizovaný průběžným poskytováním služby – pojištění záruky. Přesto, že zájezdové kalendáře jednotlivých CK uvádí sezónu zimní a letní, prakticky není žádné časové období roku z poskytování zájezdů vyjmuto. Z toho vyplývá, že také uzavírání pojištění není omezeno jednotlivými obdobími kalendářního roku.

S ohledem na výše uvedené vymezil Úřad relevantní trh v tomto správním řízení následovně:

věcně: služba spočívající v poskytování pojištění záruky

geograficky: území České republiky

časově: trh s trvalými dodávkami.

Podíl účastníků řízení na takto vymezeném relevantním trhu činí cca ... **obsahuje obchodní tajemství – splňuje všechny náležitosti podle § 17 obchodního zákoníku** ...%.

Působení účastníků řízení na vymezeném relevantním trhu je stanoveno dvěma právními předpisy - zákonem č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojišťovnictví) a jednak zákonem č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů a o změně zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 159/1999 Sb.“). Pokud hodlá pojišťovna poskytovat pojištění záruky, musí požádat MF ve smyslu § 8 zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, o povolení k provozování pojišťovací činnosti podle pojistného odvětví pojištění záruky (kauce), uvedené pod č. 15 neživotních pojištění v příloze k zákonu o pojišťovnictví (dále jen „povolení MF“) a předložit příslušné doklady. Vydání povolení MF a schválení všeobecných pojistných podmínek, po předchozím kladném vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj, je základním předpokladem působení soutěžitelů na vymezeném relevantním trhu.

Popis rozhodných skutečností

Účinností zákona č. 159/1999 Sb. vznikla od 1.10.2000 cestovním kancelářím (dále jen „CK“) zákonná povinnost přiložit k žádosti o koncesi smlouvu s pojišťovnou o pojištění záruky.

Podle ustanovení § 14 zákona č. 159/1999 Sb., stávající koncese CK pozbyly platnosti uplynutím 6 měsíců ode dne účinnosti zákona č. 159/1999 Sb. – tzn., že původní koncese byly platné do 1.4. 2001. Všechny CK musely požádat o novou koncesi, pokud i nadále hodlaly provozovat svoji činnost. Vzhledem k tomu, že bez uzavření pojištění záruky nelze získat koncesi, nemůže tedy CK od 1.4.2001 podle zákona č. 159/1999 Sb. fungovat a provozovat svoji činnost bez uzavřené pojistné smlouvy.

Jak je uvedeno výše, Úřad svým rozhodnutím čj. S 1/2000-1777/00-230 ze dne 21.12.2000 povolil v souladu s ustanovením § 5 odst. 2 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění, výjimku ze zakázané dohody. Zakázanou dohodu Úřad spatřoval v založení volného sdružení pojistitelů bez právní subjektivit – poolu, založeného za účelem provozování povinného smluvního pojištění záruky. Výjimka byla povolena z důvodů veřejného zájmu na dobu 2 let počítaných od právní moci rozhodnutí o povolení výjimky, přičemž byla současně uložena podmínka přijmout taková opatření, aby po ukončení platnosti výjimky byli schopni účastníci řízení výše uvedené povinné smluvní pojištění záruky poskytovat samostatně.

V roce 2001 působily na vymezeném relevantním trhu 3 subjekty, a to: Cestovní pojišťovna Adria Way družstvo, Zürich pojišťovna, organizační složka a pool devíti pojišťoven na základě výjimky povolené Úřadem. V roce 2002 působí fakticky na vymezeném relevantním trhu pool pojišťoven a Zürich pojišťovna, organizační složka (ta však podala Úřadu žádost o povolení spojení s Generali Pojišťovnou a.s.); Cestovní pojišťovna Adria Way družstvo poskytování pojištění záruky ukončila v roce 2001.

Dnem 1.7.2001 nabyl účinnosti zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále jen „zákon“), který podstatným způsobem změnil podmínky povolování výjimek ze zakázaných dohod, resp. při posuzování žádostí o prodloužení doby platnosti výjimek již udělených, a to obdobným způsobem jako je postup Evropské komise.

Spolu s návrhem na prodloužení doby trvání výjimky předložili účastníci řízení Úřadu přehled o uzavřených pojistných smlouvách, Smlouvu o spolupráci pojistitelů při pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře (dále jen „Smlouva“), Statut poolu pro pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře (dále jen „Statut poolu“) a materiál označený jako Informace k problematice pojišťovacích poolů.

V návrhu na prodloužení doby trvání výjimky účastníci správního řízení shrnuli dosavadní průběh pojištění, kdy uvedli, že do 31.12.2001 bylo uzavřeno ... **obsahuje obchodní tajemství – splňuje všechny náležitosti podle § 17 obchodního zákoníku ...** pojistných smluv, došlo ke ... **obsahuje obchodní tajemství – splňuje všechny náležitosti podle § 17 obchodního zákoníku ...** pojistným událostem, tedy k neposkytnutí zákonem č. 159/1999 Sb., stanovených služeb z důvodu úpadku cestovní kanceláře a uvedli případy, kdy došlo k zániku pojištění, včetně důvodů zániku. Dále se účastníci řízení vyjádřili k plnění omezující podmínky obsažené v rozhodnutí Úřadu ze dne 21.12.2000 čj. S 1/2000-1777/00-230, kdy konstatují, že hlavním důvodem pro vznik poolu bylo zabezpečení kvalitního zajištění, že situace po 11.9.2001 měla negativní dopad na pojišťovny a zajišťovny na celém světě a doplňují, že pojišťovny sdružené v poolu vedly průběžná jednání směřující ke sjednání individuálního zajištění, avšak bezvýsledně a s ohledem na současnou situaci lze jen stěží předpokládat, že se to některé z pojišťoven do konce platnosti výjimky podaří.

V další části návrhu účastníci řízení popsali situaci na trhu pojištění záruky, přičemž konstatovali, že v průběhu roku 2001 provozovaly pojištění záruky celkem 3 subjekty – pool, Zürich Pojišťovna a Cestovní pojišťovna ADRIA Way družstvo a že

26.3.2002 byla podepsána smlouva, na základě které by měl vedoucí pojistitel poolu (Generali Pojišťovna a.s.) převzít veškeré aktivity Zürich Pojišťovny. Dále účastníci řízení v návrhu uvádějí, že pokud se některému z účastníků poolu nepodaří sjednat samostatné zajištění, bude na trhu pouze jeden poskytovatel pojištění záruky, a to pool.

Účastníci řízení se ve svém návrhu vyjádřili i k plnění kritérií obsažených v ustanovení § 8 zákona. Ke kritériu obsaženému v § 8 písm. a) zákona uvádějí, že s ohledem na skutečnost, že na českém pojistném a světovém pojistném trhu nejsou dosud vytvořeny podmínky pro provozování pojištění záruky, vedlo by ukončení činnosti poolu s největší pravděpodobností ke kolapsu v oblasti cestovního ruchu, neboť některé pojišťovny by neměly zcela jistě zájem individuálně poskytovat pojištění záruky a u jiných by o jejich dalším působení v tomto druhu pojištění rozhodlo zajištění. Dle vyjádření účastníků řízení je zavedení institutu povinného pojištění určitým druhem „společenské objednávky“, jejíž realizace v praxi má ochránit konečného spotřebitele – zákazníka cestovní kanceláře. Cestovní kanceláře mají povinnost sjednat pojištění, avšak žádný právní předpis neukládá pojišťovně uzavřít s cestovní kanceláří pojistnou smlouvu. Aby byla tato možnost otevřena širokému spektru cestovních kanceláří co do jejich velikosti i zaměření, považují účastníci řízení ještě po určitou dobu, optimálně do doby vstupu České republiky do Evropské unie, zachovat provozování pojištění pro případ úpadku cestovní kanceláře formou sdružení pojistitelů – poolu. Závěrem účastníci řízení konstatují, že prodloužení doby trvání výjimky přispěje k udržení jak současné úrovně, tak k dalšímu rozvoji cestovního ruchu a zaručí cestovním kancelářím další podnikání.

K ustanovení § 8 písm. b) zákona účastníci řízení uvádějí, že pool neukládá svým členům žádná omezení, která nejsou nezbytná k zajištění hospodářského rozvoje v oblasti podnikání v cestovním ruchu. Účastníci řízení se tedy vyjadřují k plnění kritéria uvedeného v ustanovení § 8 písm. b) zákona z pohledu podnikání na trhu cestovních kanceláří a nikoli z pohledu podnikání na trhu pojištění záruky, který je v tomto správním řízení trhem relevantním. Z tohoto důvodu dne 25.7.2002 vyzval Úřad v souladu s ustanovením § 9 odst. 3 zákona zástupce účastníků řízení, aby návrh doplnil o vyjádření, které by se vztahovalo k plnění kritéria uvedeného v ustanovení § 8 písm. b) zákona z pohledu podnikání v oblasti pojištění záruky. Tato výzva byla zástupci účastníků řízení doručena dne 29.7.2002. Dne 6.8.2002 obdržel Úřad faxovou odpověď na tuto výzvu, ve které zástupce účastníků řízení uvedl, že považuje své vyjádření ke splnění kritéria uvedeného v § 8 písm. b) zákona, které je obsaženo v návrhu na zahájení řízení za dostatečné. Dále zástupce účastníků řízení uvedl, že existence poolu neznamena pro jeho účastníky žádná omezení, neboť pool je volným sdružením, z něhož může kterýkoli účastník kdykoli vystoupit a naopak do něj může kdokoli vstoupit. Na tomto místě je třeba uvést, že s ohledem na znění § 9 odst. 3 zákona neběžela v době od 29.7.2002 do 6.8.2002 lhůta pro vydání rozhodnutí v tomto správním řízení.

Konečně, pokud jde o ustanovení § 8 písm. c) zákona, účastníci konstatují, že činnost poolu žádným způsobem nevylučuje možnost podnikání v oblasti pojištění záruky.

V závěru návrhu proto účastníci řízení vyslovili požadavek na prodloužení doby trvání výjimky, a to do doby vstupu České republiky do Evropské unie.

Z textu příložené Smlouvy Úřad zjistil, že pool je volným sdružením pojistitelů bez právní subjektivity, založeným za účelem provozování pojištění záruky a za účelem získání, sjednání a organizace zajistného krytí pojistitelů sdružených v poolu v rozsahu rizik spojených s provozováním tohoto pojištění. Dále se z textu Smlouvy zjišťuje, že vedoucím pojistitelem je Generali pojišťovna a.s., přičemž vedoucí pojistitel předkládá orgánu státního dozoru nad pojišťovnictvím ke schválení všeobecné pojistné podmínky

pojištění záruky, uzavírá pojistné a zajistné smlouvy, tvoří technické rezervy a vede oddělenou soustavu účtů nezbytnou pro řádnou činnost poolu.

Z ustanovení článku druhého, bod 4. Smlouvy vyplývá, že jednotliví účastníci správního řízení, jako členové poolu se zavazují, že nebudou samostatně svým jménem ani v rámci jiného sdružení pojistitelů sjednávat pojištění záruky.

Z příloženého Statutu poolu Úřad zjistil, že upravuje členství v poolu, vzájemná práva a povinnosti členů. Členem poolu pro pojištění záruky se může stát pojistitel, který je v souladu se zákonem o pojišťovnictví oprávněn k provozování činnosti v oblasti pojišťovnictví na území ČR a který se svým čistým vlastním vrubem v minimální výši stanovené ve Statutu poolu podílí na provozování pojištění záruky v rozsahu rizik s provozováním tohoto pojištění spojených. Nejvyšším orgánem poolu je grémium, tj. shromáždění všech členů poolu.

Statut poolu dále upravuje činnost vedoucího pojistitele, který zastupuje všechny členy poolu ve všech záležitostech pojištění a zajištění v souladu s dokumenty a rozhodnutími grémia a dále zastupuje členy poolu ve všech věcech, vyžadujících právní subjektivitu, stanoví postup oceňování rizika cestovní kanceláře na základě zjištěných výsledků ověření solventnosti cestovní kanceláře a výši pojistného.

Pokud jde o materiál Informace k problematice pojišťovacích poolů, tento obsahuje odkazy na existující pooly (např. jaderné pooly, letecké pooly, pooly k pojištění rizik terorismu, pooly k pojištění škod způsobených přírodními katastrofami) s tím, že vznik některých poolů inicioval přímo stát, resp. stát se intenzivně podílel na přípravě poolu.

V rámci správního řízení si Úřad rovněž vyžádal k problematice pojištění záruk vyjádření cestovních kanceláří, Ministerstva financí a Ministerstva pro místní rozvoj.

Z písemného vyjádření Asociace českých cestovních kanceláří a agentur (dále jen „Asociace“) vyplývá, že tato Asociace považuje povinně smluvní pojištění záruky za přijatelné řešení ochrany spotřebitele, platba pojistného sice představuje dodatečný náklad, avšak nelze vyčíslit jakou částkou se promítá do ceny zájezdu (existují i cestovní kanceláře, které nezahrnují pojištění do ceny zájezdu, ale účtují je separátně). Závěrem Asociace konstatuje, že nabídka pojištění záruky ze strany více pojišťoven by zajistila větší variabilitu, naopak existence pouze jediného subjektu – poolu znamená, že neexistuje žádné alternativní řešení. Toto vyjádření Asociace doplnila dalším vyjádřením ze dne 19.7.2002, v němž kategoricky požaduje, aby i na pojistném trhu existovalo konkurenční prostředí a dodává, že nelze principiálně připustit, aby rozhodnutí jednoho komerčního subjektu, který získal udělením výjimky ve vztahu k cestovním kancelářím monopolní postavení, mohlo zabránit v podnikání cestovní kanceláři, která by s nabídnutými podmínkami nesouhlasila a neměla jakoukoli jinou možnost hledat alternativní řešení povinně smluvního pojištění. Současně Asociace konstatuje, že nepovažuje za přijatelné, aby se pool stal jediným poskytovatelem povinného smluvního pojištění záruky.

Z vyjádření Asociace cestovních kanceláří České republiky (dále jen „ACK“) vyplývá, že od nabytí účinnosti zákona č. 159/1999 Sb., se stabilizuje situace na trhu cestovního ruchu, cena zájezdů se v důsledku placení pojistného zvýšila v průměru o 3%, existence více pojišťovacích subjektů by byla příznivější (větší nabídka pojištění rizika), v současné době je pojištění záruky existenční nutností na straně cestovních kanceláří, že s ohledem na agendu spojenou s tímto pojištěním, by mohlo dojít v případě zániku poolu k omezení nabídky na straně cestovních kanceláří, neboť pojišťovny by si vybíraly pouze větší cestovní kanceláře. Závěrem ACK doporučuje kladné vyřízení žádosti pojišťoven o prodloužení doby trvání výjimky.

Z písemného vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj, odboru realizace a rozvoje cestovního ruchu (dále jen „ministerstvo“) vyplývá, že ministerstvo uvažuje o doplnění některých ustanovení zákona č. 159/1999 Sb., nicméně zamýšlené změny se netýkají úpravy povinného smluvního pojištění. Dále z vyjádření ministerstva vyplývá, že ministerstvo nemá námitky proti prodloužení doby trvání výjimky a že mezi poolem a ministerstvem neproběhla žádná schůzka.

Z písemného vyjádření Ministerstva financí, Úřadu státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění vyplývá, že účastníci řízení mohou nabízet pojištění záruky, že toto pojištění záruky nelze provozovat bez kvalitního zajištění, že účastníkům poolu se nemusí podařit zahájit samostatné poskytování pojištění záruky a že v březnu 2002 se uskutečnilo jednání Ministerstva financí se zástupci poolu, kde zástupci poolu informovali o vyhodnocení činnosti poolu za rok 2001 a o záměru podat návrh na zahájení řízení ve věci prodloužení doby trvání výjimky.

V rámci správního řízení Úřad rovněž nařídil výslechy svědků – zástupců jednotlivých účastníků správního řízení. Předmětem výslechů bylo především zjištění, jaká opatření jednotliví účastníci řízení přijali k tomu, aby mohli ve smyslu podmínky uložené rozhodnutím o povolení výjimky, nabízet po uplynutí doby, na kterou byla výjimka povolena, pojištění záruky samostatně a zda budou pojištění záruky samostatně nabízet.

Z jednotlivých výpovědí vyplynulo, že pouze tři z účastníků řízení učinili taková opatření, aby mohli pojištění záruky poskytovat samostatně. Pouze jeden z nich však je připraven toto pojištění od počátku roku 2003 skutečně nabízet, a to v omezeném rozsahu, druzí dva nezbytná opatření učinili, avšak zatím nemají odpovídající zajištění.

V ostatních případech svědci vypověděli, že kromě jednání se zajistiteli neučinili žádná jiná opatření vedoucí ke splnění podmínky, která jim byla uložena v rozhodnutí o povolení výjimky.

Dalším svědkem, kterého Úřad v rámci správního řízení předvolal, byl zástupce Evropské cestovní pojišťovny (dále jen „ECP“). Z výslechu zástupce ECP vyplynulo, že ECP pojištění záruky sama nenabízí a vzhledem ke stanovisku vlastníka ECP ani nabízet nebude. Zástupce ECP vyslovil názor, že pokud pool nebude dále fungovat, může to mít za následek chaos v oblasti cestovního ruchu. Za hlavní překážku, která jednotlivým pojišťovnám brání v tom, aby mohly pojištění záruky nabízet samostatně, označil zástupce ECP nemožnost získat odpovídající zajištění.

V rámci správního řízení svolal Úřad na dne 22.7.2002 i ústní jednání, kterého se zúčastnili zástupci všech účastníků správního řízení. Při tomto ústním jednání Úřad zaujal stanovisko ke skutečnosti, že o prodloužení doby trvání výjimky účastníci správního řízení požádali v okamžiku, kdy nelze učinit jednoznačný závěr o tom, kdy, resp. zda vůbec bude splněna podmínka vyslovená v rozhodnutí Úřadu ze dne 21.12.2000, čj. S 1/2000-1777/00-230. Z vyjádření účastníků správního řízení k této otázce vyplynulo, že jedinou překážkou, která brání tomu, aby mohli poskytovat pojištění záruky samostatně, je neexistence odpovídajícího zajištění.

Dne 30.7.2002 obdržel Úřad od zástupce účastníků správního řízení písemné vyjádření k protokolu, který byl z jednání konaného dne 22.7.2002 vyhotoven.

V bodě 1. vyjádření je uvedeno, že účastníci řízení zásadně nesouhlasí se závěrem Úřadu obsaženým v protokolu, totiž že podmínka stanovená rozhodnutím Úřadu ze dne 21.12.2000, čj. S 1/2000-1777/00-230 nebyla většinou z účastníků řízení splněna, možnost splnění podmínky trvá do 11.1.2003 a teprve splněním podmínky platí, že výjimka byla udělena. V této souvislosti zástupce účastníků konstatuje, že výjimka samozřejmě udělena

byla a trvá. Dále zástupce účastníků řízení uvádí, že účastníci řízení přijali celou řadu opatření k tomu, aby byli schopni pojištění záruky poskytovat samostatně, přičemž jediným problémem zůstává zabezpečení kvalitního zajištění. Tento stav na zajistném trhu však, dle názoru zástupce účastníků řízení, nemohl nikdo v době vydání rozhodnutí vyhodnotit.

K těmto námitkám Úřad uvádí, že právě z výpovědí jednotlivých svědků, kterými byli vesměs zaměstnanci účastníků řízení, vyplynulo, že s výjimkou 3 účastníků řízení – pojišťoven, neučinil žádný z ostatních účastníků řízení jakákoli opatření (mimo jednání o zajištění), která by umožnila nabízet pojištění záruky samostatně. Tvrzení zástupce účastníků řízení tedy neodpovídá prokázané skutečnosti, kterou Úřad zjistil z výpovědí svědků.

V bodě 2. vyjádření zástupce účastníků řízení vyslovuje svůj názor na informaci, kterou Úřad účastníkům řízení v rámci ústního jednání podal a která se týkala procesních otázek, tj. případné možnosti zpětvzetí návrhu a jeho opětovného podání v okamžiku, kdy bude jasné, že podmínka povolení výjimky je splněna.

K tomu Úřad uvádí, že v rámci ústního jednání seznámil účastníky řízení se stavem řízení a nastínil možnosti dalšího průběhu řízení. Je třeba zdůraznit, že v žádném případě Úřad nepožadoval od účastníků jakékoli kroky, které by nebyly v souladu se svobodnou vůlí účastníků řízení nakládat s návrhem na zahájení řízení o prodloužení doby trvání výjimky.

V další části vyjádření zástupce účastníků řízení uvádí, že i nadále trvá většina důvodů, které jsou obsaženy v odůvodnění rozhodnutí čj. S 1/2000-1777/00-230 ze dne 21.12.2000, tj., že zajišťovny nemají o zdejší trh zájem, za dobu trvání výjimky nebylo možné získat relevantní statistické údaje apod.

K tomu Úřad především uvádí, že návrh na prodloužení doby trvání výjimky musí posuzovat v souladu s právní úpravou platnou v době vydání rozhodnutí. V daném případě se jedná o zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže. S ohledem na tuto skutečnost nemůže posuzovat současný návrh z pohledu roku 2000, kdy jednak platil jiný zákon o ochraně hospodářské soutěže a jednak byla jiná situace na trhu. V této souvislosti Úřad především odmítá tvrzení zástupce účastníků řízení spočívající v konstatování, že nebylo možné získat za dobu trvání výjimky relevantní statistické údaje. Již samotný návrh totiž obsahuje celou řadu údajů svědčících o opaku. Počet uzavřených pojistných smluv, počet pojistných událostí, včetně finančního vyjádření jsou zcela jistě údaje, které jsou nejen relevantní, ale jsou údaji statistickými.

Dále zástupce účastníků řízení uvádí, že v návrhu se účastníci řízení náležitě vypořádali s podmínkami stanovenými v § 8 zákona, avšak Úřad se jejich argumenty až dosud nezabýval.

K této námitce Úřad uvádí, že hodnocení, zda jsou či nejsou splněna kritéria obsažená v ustanovení § 8 zákona, je předmětem tohoto správního řízení a vypořádání se s argumenty uváděnými účastníky řízení provedl Úřad v tomto rozhodnutí. Nicméně již v průběhu řízení Úřad posuzoval, zda názory na splnění kritérií uvedených v § 8 zákona, které jsou obsaženy v návrhu účastníků řízení, odpovídají skutečnosti. Vzhledem k tomu, že ze strany účastníků řízení došlo k nesprávné interpretaci ustanovení § 8 písm. b) zákona, vyzval Úřad zástupce účastníků řízení, aby se k naplnění kritéria uvedeného v tomto ustanovení zákona znovu vyjádřili. Neodpovídá tedy skutečnosti, že se Úřad s argumenty účastníků řízení dosud nezabýval.

K námitce, že účastníci řízení odůvodnili, proč je nezbytné rozhodnout o prodloužení doby trvání výjimky ještě před jejím skončením Úřad uvádí, že tyto argumenty zaznamenal, avšak považuje je za problémy účastníků řízení, které nejsou předmětem rozhodování v rámci tohoto správního řízení.

Dále zástupce účastníků řízení ve svém vyjádření uvádí, že Úřad by měl vzít v úvahu, že nikdo nemůže pojišťovněm uložit, aby pojištění záruky provozovaly.

K tomu Úřad konstatuje, že nikdy v průběhu správního řízení myšlenku v tom smyslu, že jsou pojišťovny povinny pojištění záruky nabízet, nevyslovil a pokládá proto za zbytečné dále se k této otázce vyjadřovat.

Zástupce účastníků řízení ve svém vyjádření rovněž poukazuje na skutečnost, že Úřad by měl vzít v úvahu i to, že z 39 univerzálních či neživotních pojišťoven poskytujících pojištění záruky pouze 9 subjektů sdružených v poolu a 1 subjekt stojící mimo pool.

K této části vyjádření Úřad konstatuje, že právě skutečnost, že pojištění záruky je poskytováno pouze poolem a zatím i jedním subjektem stojícím mimo pool vedlo Úřad k závěru, který je vysloven ve výroku tohoto rozhodnutí, neboť zkoumání soutěžního prostředí je jedním ze základních předpokladů pro vedení správního řízení o povolení výjimky, či prodloužení doby trvání výjimky již udělené. A právě informace o soutěžitelích, kteří působí na příslušném relevantním trhu jsou pro zkoumání soutěžního prostředí na jakémkoli trhu informacemi základními a nezbytnými, které Úřad pro své rozhodování potřebuje.

Konečně zástupce účastníků řízení ve svém vyjádření uvádí, že účastníkům řízení není zřejmé, na základě jakých podkladů či důkazů dospěl Úřad k názorům, že v dané oblasti je potřebná konkurence, která sníží pojistné.

K tomu Úřad uvádí, že z jeho dosavadní praxe a zkušeností vyplynulo, že všude tam, kde existuje efektivní konkurenční prostředí dochází k tomu, že jednotliví soutěžitelé, kteří v konkurenčním prostředí a podmínkách působí, musí nutně hledat cesty k tomu, aby potenciální zákazníci přilákali na svou stranu nabídkou lepších služeb za co nejpříznivější ceny. Naopak je praxí prokázáno, že v situaci, kdy konkurence, ať již z jakéhokoli důvodu neexistuje, nejsou soutěžitelé nuceni své služby zkvalitňovat.

Dne 7.8.2002 proběhlo seznámení s podklady pro rozhodnutí, jehož se za účastníky řízení zúčastnili zástupce společnosti Generali Pojišťovna a.s., na základě plné moci ze dne 5.8.2002, založené ve správním spise, prokurista společnosti Allianz pojišťovna, a.s., na základě plné moci, založené ve správním spise a zástupce společnosti Kooperativa, pojišťovna, a.s., na základě plné moci ze dne 2.8.2002, založené ve správním spise.

V rámci jednání přednesli shora uvedení zástupci účastníků řízení návrhy na doplnění spisu, a to v následujícím rozsahu :

1. podle názoru účastníků řízení není ověřena aktuální situace na zajistném trhu přímými dotazy Úřadu alespoň na některé rozhodující zajistitele.

2. spis neobsahuje vyjádření pojišťovny Zürich a ostatních pojišťoven, které jsou oprávněny k poskytování neživotního pojištění v ČR, a to ve smyslu, zda pocítují existenci poolu jako omezení hospodářské soutěže a dále vyjádření o důvodech, proč neposkytují nebo zda hodlají v budoucnu poskytovat záruky cestovním kancelářím.

3. dále navrhuje, aby tvrzení bývalé pojišťovny Adria Way o dostupnosti zajištění pro předmětný druh pojištění, resp. tvrzení AČCKA o výhodách plynoucích ze zrušení poolu bylo doloženo konkrétními podklady.

K uvedeným návrhům Úřad uvádí následující:

Pokud jde o ověření situace na zajistném trhu, Úřad považuje za dostatečně prokázané z vyjádření jednotlivých účastníků řízení, že zabezpečení zajištění pro tento druh pojištění je velmi problematické. Přímý dotaz na některé ze zajistitelů by v této chvíli nepřinesl žádné nové poznatky, a to tím spíše, že jednání se zajistiteli probíhají až v průběhu září a října, což rovněž vyplývá z vyjádření účastníků správního řízení.

K otázce absence vyjádření pojišťovny Zürich a ostatních pojišťoven Úřad uvádí, že oznámil zahájení správního řízení v Obchodním věstníku. Každý ze subjektů, který by měl zájem své vyjádření k tomuto řízení zaslat, tak mohl učinit.

V případě návrhu na doložení podkladů ke konstatování bývalé pojišťovny Adria Way o dostupnosti zajištění a tvrzení AČCKA o výhodách plynoucích ze zrušení poolu Úřad konstatuje, že názoru bývalé pojišťovny Adria Way nepřikládal při vydávání tohoto rozhodnutí zásadní význam a ani se na toto vyjádření v žádné části rozhodnutí neodvolává. Doplnění dokazování v tomto případě proto považuje Úřad za nadbytečné. Pokud jde o názor AČCKA, ani tento nebyl brán jako rozhodující podklad pro vydání tohoto rozhodnutí a Úřad tedy nepovažuje za nezbytné podklady podporující toto tvrzení opatřovat.

Právní posouzení

Podle § 3 odst.1 zákona jsou dohody mezi soutěžiteli, rozhodnutí jejich sdružení a jednání soutěžitelů ve vzájemné shodě (dále jen dohody), které vedou nebo mohou vést k narušení hospodářské soutěže, zakázané a neplatné, pokud zákon nestanoví jinak nebo pokud Úřad nepovolil výjimku.

Jak je uvedeno výše, návrh na prodloužení doby trvání výjimky byl Úřadu doručen dne 30.5.2002, tedy více než 7 měsíců před okamžikem, kdy vyprší lhůta stanovená rozhodnutím Úřadu ze dne 21.12.2000, čj. S 1/2000-1777/00-230 ke splnění uložené podmínky. V této souvislosti je třeba poznamenat, že na zmíněné rozhodnutí Úřadu ze dne 21.12.2000 je třeba pohlížet tak, že výjimka platí za povolenou pouze za předpokladu, že bude splněna uložená podmínka. Jinými slovy, nebude-li podmínka splněna, nelze považovat výjimku za povolenou, a to se všemi důsledky z toho plynoucími.

Avšak vzhledem k tomu, že byl účastníky správního řízení podán návrh na zahájení řízení o prodloužení doby trvání výjimky a účastníci řízení na tomto návrhu trvali, nezbylo Úřadu než o tomto návrhu rozhodnout dle platné právní úpravy, a to i za situace, kdy nebylo možné jednoznačně odpovědět na otázku, zda bude splněna podmínka uložená rozhodnutím Úřadu čj. S 1/2000-1777/00-230 ze dne 21.12.2000.

Podle § 8 písm. a) až c) zákona mohou soutěžitelé požádat Úřad o povolení výjimky z neplatnosti podle § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1 zákona, pokud dohoda

a) přispěje ke zlepšení výroby nebo distribuce zboží nebo k podpoře technického či hospodářského rozvoje a vyhrazuje spotřebitelům přiměřený podíl na výhodách z toho plynoucích,

b) neuloží soutěžitelům omezení, která nejsou nezbytná k dosažení cílů podle písmene a), a

c) neumožní soutěžitelům vyloučit hospodářskou soutěž na podstatné části trhu zboží, jehož dodávka nebo nákup je předmětem dohody.

K uvedenému je třeba doplnit, že k tomu, aby mohla být výjimka udělena, resp. prodloužena doba trvání výjimky již udělené, je nezbytné, aby byla splněna všechna kritéria uvedená sub a) - c) kumulativně.

Smlouva, která byla uzavřena mezi účastníky řízení, je sama o sobě dohodou ve smyslu § 3 odst. 1 zákona zakázanou a jako taková narušuje hospodářskou soutěž mezi soutěžiteli na trhu pojištění záruky, neboť v důsledku jejího uzavření došlo k omezení počtu subjektů poskytujících pojištění záruky, přičemž účastníci řízení, kteří jsou zároveň smluvními stranami Smlouvy, zaujímají na trhu pojištění záruky podíl cca ...%. Za dohodu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona Úřad považuje i ustanovení článku druhého bodu 4. Smlouvy, který zavazuje účastníky řízení poskytovat pojištění záruky pouze v rámci poolu, a ustanovení článku pátého, bod 1 písmeno h) a l) Statutu poolu, na základě kterých vedoucí pojistitel stanovuje sazby pojistného pro následující pojistné období.

Pokud jde o splnění jednotlivých kritérií obsažených v ustanovení § 8 písm. a) – c) zákona, dospěl Úřad k následujícím závěrům.

Dle § 8 písm. a) zákona dohoda musí přispět ke zlepšení výroby nebo distribuce zboží nebo k podpoře technického či hospodářského rozvoje a vyhradit spotřebitelům přiměřený podíl na výhodách z toho plynoucích.

V daném případě Úřad konstatuje, že tyto dohody nelze vzhledem k jejich charakteru posoudit jako dohody, které vedou ke zlepšení výroby či distribuce, ani jako dohody, které přispějí k podpoře technického rozvoje. Tyto dohody však podporují s ohledem na platný legislativní rámec, který stanoví pro cestovní kanceláře povinnost uzavřít pojistnou smlouvu o pojištění záruky jako nezbytnou podmínku podnikání, hospodářský rozvoj v oblasti cestovního ruchu, neboť jednotlivé pojišťovny by nebyly, s ohledem na nemožnost získat zajištění samostatně, schopny tento pojistný produkt nabízet. V důsledku toho by cestovní kanceláře nebyly schopny dostát své povinnosti ze zákona, neboť současný legislativní rámec jinou možnost prokázání schopnosti cestovní kanceláře dostát svým závazkům vůči klientům v případě svého úpadku nepřipouští.

Dle § 8 písm. b) zákona dohoda nemůže uložit soutěžitelům omezení, která nejsou nezbytná k dosažení cílů podle písmene a).

V posuzovaném případě Úřad konstatuje obdobně jako k plnění podmínky uvedené v § 8 písm. a) zákona, že existence poolu je v daném legislativním rámci východiskem z dané situace a zárukou toho, že klienti cestovních kanceláří budou mít jistotu, že v případě úpadku cestovní kanceláře neutrpí škody finanční či jiné. Omezení obsažené v článku pátém, bod 1 písmeno h) a l) Statutu poolu je nezbytným pro fungování poolu. Naopak, omezení obsažené v článku druhém bodu 4. Smlouvy, který zavazuje účastníky řízení poskytovat pojištění záruky pouze v rámci poolu, nepovažuje Úřad pro fungování poolu za nezbytné. Z tohoto důvodu Úřad stanovil podmínky vyjádřené v bodě 2 výrokové části rozhodnutí ve prospěch vytvoření účinné soutěže na trhu pojištění záruky a to i při existenci poolu jako takového.

Konečně dle § 8 písm. c) zákona dohoda nemůže soutěžitelům umožnit vyloučit hospodářskou soutěž na podstatné části trhu zboží, jehož dodávka nebo nákup je předmětem dohody.

V posuzovaném případě je trhem služba spočívající v poskytování pojištění záruky. Jak je uvedeno výše, podíl účastníků řízení na takto vymezeném relevantním trhu činí cca **... obsahuje obchodní tajemství – splňuje všechny náležitosti podle § 17 obchodního zákoníku ...** %, což znamená, že účastníci působí na podstatné části trhu. Za této situace tak lze vyslovit jediný závěr, totiž, že hospodářská soutěž na trhu pojištění záruky byla

uzavřením Smlouvy vyloučena na podstatné části trhu. Jak však vyplývá z provedeného šetření, poskytovat pojištění záruky samostatně je připravena pouze Česká pojišťovna a.s., která však uvedla, že pojistnou ochranu by mohla poskytnout pouze cca ... **obsahuje obchodní tajemství – splňuje všechny náležitosti podle § 17 obchodního zákoníku ...** cestovním kancelářím. Ostatní účastníci řízení buď nemají dojednáno zajištění, nebo o samostatném poskytování pojištění záruky neuvažují. Nepovolením poolu by se tedy hospodářská soutěž na trhu pojištění záruky nezlepšila. Vzhledem k neochotě zajistitelů poskytnout zajištění pojišťovnám samostatně mimo pool by na trhu pojištění záruky z pojišťoven v současné době sdružených v poolu, působila pouze Česká pojišťovna, a.s., která by však pojištění mohla poskytnout pouze v omezeném rozsahu. Tato skutečnost by měla negativní důsledky pro podnikání cestovních kancelářů, pro které je pojištění záruky nezbytným předpokladem podnikání. Z pohledu dalšího rozvoje soutěžního prostředí na tomto trhu je rovněž významná výpověď svědka, Mgr. Vojtěcha Bočinského, hlavního upisovatele společnosti Česká pojišťovna a.s., (spis č.l. 161-163), který uvedl: „ .. i v případě, že dojde k prodloužení výjimky, bude Česká pojišťovna v průběhu třetího čtvrtletí zvažovat svou další účast v poolu. Rozhodující bude, jak nás podpoří zajistitelé, abychom se mohli stát důstojným a zajímavým konkurentem poolu.“

Při posuzování žádosti účastníků správního řízení musel vzít Úřad do úvahy i další okolnosti, spočívající především v legislativním rámci, upravujícím podnikání v odvětví cestovního ruchu.

Jak je výše uvedeno, podnikání v odvětví cestovního ruchu je upraveno zákonem č. 159/1999 Sb. V ustanovení § 5 odst. 2 zmíněného zákona jsou taxativně uvedeny podmínky pro vydání koncesní listiny, která je ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 159/1999 Sb. předpokladem pro provozování cestovní kanceláře. Jednou z podmínek, která je obsažena v ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 159/1999 Sb., je ta, že žadatel o vydání koncese pro provozování cestovní kanceláře připojí ke své žádosti smlouvu s pojišťovnou o pojištění v rozsahu § 6 až 8 zmíněného zákona.

Existence uzavřené pojistné smlouvy je tedy zcela nezbytným předpokladem pro podnikání v oblasti cestovního ruchu formou provozování cestovní kanceláře. Z povahy věci vyplývá, že neuzavření smlouvy o pojištění představuje významnou překážku pro podnikání ve formě provozování cestovní kanceláře.

Na druhé straně je však třeba vzít do úvahy, že povinnosti žadatele o vydání koncesní listiny pro provoz cestovní kanceláře nekoresponduje (a ani korespondovat nemůže) povinnost pojišťovny uzavírat pojištění záruky pro případ úpadku cestovní kanceláře.

Jak z provedeného šetření vplynulo, převážná většina účastníků tohoto správního řízení neuvažuje o tom, že by pojištění záruky nabízela samostatně. Na druhé straně jsou však účastníci správního řízení připraveni poskytovat pojištění záruky dále v rámci poolu. **Samostatnému poskytování pojištění záruky především brání nemožnost získat odpovídající zajištění, neboť zajišťovny nemají zájem zajištění pro pojištění záruky poskytovat, a to vzhledem k riziku vyplývajícímu z této formy pojištění. Pool, jako sdružení pojišťoven však představuje pro zajišťovny menší míru rizika ve vztahu k pojištění záruky a lze předpokládat, že získání zajištění pro pool bude pravděpodobnější, než získání zajištění pro jednotlivou pojišťovnu, která by pojištění záruky nabízela. Navíc je třeba vzít do úvahy, že i v případě, kdy bude pojištění záruky nabízet některý z účastníků řízení samostatně, nebude schopen nabídnout toto pojištění v rozsahu, v jakém může toto pojištění nabídnout pool.**

S ohledem na tyto skutečnosti proto Úřad při posuzování návrhu účastníků řízení na prodloužení doby trvání výjimky vycházel z následujících faktů.

Především za zakázanou dohodu ve smyslu ustanovení § 3 – 6 zákona je třeba považovat samotnou Smlouvu, jejímž uzavřením došlo k situaci, kdy téměř **... obsahuje obchodní tajemství – splňuje všechny náležitosti podle § 17 obchodního zákoníku ...** % trhu pojištění záruky není vystaveno soutěži. Pokud tedy Úřad uvažoval o povolení výjimky, mohl tuto výjimku vztáhnout pouze k této Smlouvě.

Dále je třeba konstatovat, že i samotná Smlouva obsahuje ujednání, které není nezbytné pro existenci vlastního poolu a představuje další významné omezení soutěže na trhu pojištění záruky. Takovou zakázanou dohodou ve smyslu ustanovení § 3 až § 6 zákona je závazek účastníků řízení neposkytovat pojištění záruky svým jménem, a to ani v rámci jiného sdružení pojistitelů.

Úřad tedy vycházel na jedné straně z předpokladu, že pool představuje určitou záruku pro zajistitele, kteří jsou ochotni takovému uskupení subjektů zajištění poskytnout, a ve svém důsledku je ku prospěchu milionů klientů cestovních kanceláří, na druhé straně však Úřad nepovažuje zmíněné omezení v možnosti poskytovat pojištění záruky samostatně i mimo pool za nezbytné pro existenci poolu.

Za této situace Úřad využil možnosti, kterou mu dává ustanovení § 9 odst. 2 zákona a stanovil tímto rozhodnutím podmínky vyjádřené v bodě 2. výrokové části rozhodnutí, které vytvoří podmínky ve prospěch zachování účinné soutěže na trhu pojištění záruky, a to i při existenci poolu jako takového.

Závěr

Z ustanovení § 9 odst. 4 zákona vyplývá, že Úřad je při posuzování návrhu o povolení výjimky a návrhu na prodloužení doby trvání výjimky již povolené povinen zkoumat, jaký je stav soutěžního prostředí na relevantním trhu.

Stejně tak je nezbytné při posuzování návrhu na povolení výjimky či návrhu na prodloužení doby trvání výjimky již povolené vycházet z toho, že kriteria uvedená v ustanovení § 8 zákona sub a) až c) musí být splněna kumulativně.

V provedeném správním řízení Úřad posoudil všechny zjištěné skutečnosti z hlediska dopadu prodloužení doby trvání výjimky ze zákazu dohody na omezení hospodářské soutěže.

V daném případě je nepochybné, že oproti době, kdy byla výjimka povolena, se situace na relevantním trhu zhoršila, a to v důsledku zmenšení počtu subjektů, kteří pojištění záruky poskytují.

Provedeným šetřením bylo prokázáno, že uzavřením Smlouvy a přistoupením na podmínky obsažené ve Statutu poolu vytvořili účastníci tohoto správního řízení situaci, kdy hospodářská soutěž na trhu pojištění záruky je vyloučena na části trhu pojištění záruky, kterou lze, vzhledem k podílu účastníků správního řízení na tomto trhu ve výši cca 89%, považovat za podstatnou ve smyslu ustanovení § 8 písm. c) zákona. Zároveň však z důkazů získaných ve správním řízení vyplývá, že poskytovat pojištění záruky samostatně je připravena pouze Česká pojišťovna a.s., která by však pojištění záruky mohla poskytnout pouze v omezeném rozsahu, což by mělo negativní důsledky pro cestovní kanceláře, pro něž je za současného legislativního rámce pojištění záruky nezbytným předpokladem podnikání.

Úřad tedy v tomto správním řízení přihlédl k tomu, že případné nepovolení prodloužení doby trvání výjimky by mohlo mít velmi negativní dopad na trh cestovního ruchu, kde by byla ohrožena další existence celé řady cestovních kanceláří, které by v důsledku neuzavření smlouvy o pojištění záruky musely svoji činnost ukončit, což by znamenalo menší možnost výběru pro jednotlivé potenciální klienty těchto cestovních kanceláří. V konečném důsledku by se takové negativní rozhodnutí Úřadu dotklo významného okruhu subjektů – zákazníků cestovních kanceláří.

Další existence poolu tak vytvoří předpoklad pro to, aby většina cestovních kanceláří mohla dostát povinnosti mít uzavřenu smlouvu o pojištění záruky, což znamená pro konečného zákazníka zachování možnosti výběru nejvhodnější nabídky mezi velkým množstvím cestovních kanceláří. Zároveň však je nutné, aby omezení soutěže na trhu pojištění záruky bylo co nejkratší. Proto Úřad dobu trvání výjimky prodloužil pouze do konce roku 2003. To znamená, že celková doba trvání existence poolu bude 3 roky, což je podle názoru Úřadu dostatečně dlouhá doba nezbytná pro vyhodnocení přínosu poolu a pro získání dostatečného množství podkladů, které mohou sloužit k hledání jiných způsobů úpravy podnikání v oblasti cestovního ruchu.

V daném případě Úřad přihlédl ke všem okolnostem, včetně těch, které mohou velmi negativně ovlivnit trh pojištění záruky. Převážil však názor, že nepovolení prodloužení doby trvání výjimky by mohlo negativně ovlivnit odvětví cestovního ruchu s dopadem na miliony klientů, a to z důvodu stávajícího legislativního rámce platného pro podnikání v odvětví cestovního ruchu, který neumožňuje jiné formy zajištění záruk cestovních kanceláří.

Aby se následky omezení soutěže mezi jednotlivými pojišťovnami na trhu pojištění záruky pokud možno minimalizovaly, přistoupil Úřad k tomu, že existenci výjimky podmínil splněním podmínek uvedených ve výrokové části 2. tohoto rozhodnutí.

Úřad považuje rovněž za vhodné vyjádřit se k obavám, které se objevily v souvislosti s tímto správním řízením a které vycházely z toho, že v případě neprodloužení doby trvání výjimky pro pool bude následovat vlna krachů cestovních kanceláří. Jak z výroku rozhodnutí vyplývá, tyto obavy se ukázaly jako liché. Naopak toto rozhodnutí jednak umožňuje další rozvoj v oblasti cestovního ruchu a rovněž vytváří předpoklady pro to, aby vedle poolu mohli působit i ti členové poolu, kteří budou mít zájem a možnosti nabízet pojištění záruky samostatně.

Z uvedených důvodů proto Úřad v tomto správním řízení částečně návrhu účastníků správního řízení vyhověl a dobu trvání výjimky, povolené rozhodnutím čj. 1/2000-1777/00-230 ze dne 21.12.2000, prodloužil do 31.12.2003 s tím, že stanovil podmínky ve prospěch zachování účinné soutěže na trhu pojištění záruky.

Poučení o opravném prostředku :

Podle ustanovení § 61 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), lze proti tomuto rozhodnutí do 15 dnů po jeho doručení podat rozklad k předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže prostřednictvím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Včas podaný rozklad má odkladný účinek.

Ing. Jana Konopiská
pověřená řízením odboru

Rozhodnutí obdrží:

1 x Generali Pojišťovna a.s., se sídlem Praha 2, Bělehradská 132, PSČ 120 84, jako zástupce všech účastníků řízení

na vědomí:

1 x Allianz pojišťovna, a.s., 120 04 Praha 2, Římská 12,

1x Česká podnikatelská pojišťovna, a.s., 140 21 Praha 4, Budějovická 5,

1 x Česká pojišťovna a.s., 113 04 Praha 1, Spálená 16

1 x IPB Pojišťovna, a.s., 530 02 Pardubice, Smilova 315,

1 x Kooperativa, pojišťovna, a.s., 110 01 Praha 1, Templová 747,

1 x Pojišťovna České spořitelny, a.s., 530 02 Pardubice, nám. Republiky 115,

1 x UNIQA pojišťovna, a.s., 169 00 Praha 6, Bělohorská 19/269.

1 x spis