PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 27.8.2001 a stalo se vykonatelným dne 27.8.2001
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

ROZHODNUTÍ

Čj. R 9/2000 V Brně dne 22. 8. 2001

V řízení o rozkladu, který proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 4. 2000 čj. S 27/99-540/00-210 ve věci porušení ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění zákona č. 495/1992 Sb. a zákona č. 286/1993 Sb., podal účastník řízení ČSAD ÚAN Praha Florenc, a. s., IČ 45 27 51 90, se sídlem v Praze 8, Křižíkova 4-6, PSČ 186 00, právně zastoupený na základě plné moci ze dne 31. 3. 1999 JUDr. Karlem Codlem, advokátem advokátní kanceláře Felix a spol., se sídlem v Praze 5, Zborovská 11, PSČ 150 00, jsem podle ustanovení § 59 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, a na návrh zvláštní komise ustavené podle § 61 odst. 2 téhož zákona

r o z h o d l

takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 4. 2000 čj. S 27/99-540/00-210

r u š í m

a věc vracím správnímu orgánu, který je vydal, k novému projednání a rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) vydal dne 4. 4. 2000 rozhodnutí čj. S 27/99-540/00-210, v jehož 1. výrokové části deklaroval, že účastník řízení ČSAD ÚAN Praha Florenc, a. s., se sídlem Křižíkova 4-6, Praha 8-Karlín, IČ 45 27 51 90 (dále jen „účastník řízení“), porušil ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění zákona č. 495/1992 Sb. a zákona č. 286/1993 Sb. (dále jen „zákon“ anebo „zákon o ochraně hospodářské soutěže“) tím, že od 1. 1. 1997 požadoval za užití autobusového stání a od l. 1. 1998 za jednorázové povolení k vjezdu do prostor odjezdových a příjezdových stání na Ústředním autobusovém nádraží Praha Florenc, jiné (nižší) ceny od provozovatelů veřejné vnitrostátní autobusové dopravy a jiné (vyšší) ceny od provozovatelů mezinárodní autobusové dopravy. V 1. výrokové části Úřad dále konstatoval, že účastník řízení tímto jednáním na újmu provozovatelů mezinárodní autobusové dopravy zneužil své dominantní postavení na trhu služeb poskytovaných dopravcům autobusovými

nádražími, tj. užívání odjezdových a příjezdových stání pro účely nástupu, výstupu a přestupu osob, cestujících veřejnou dálkovou vnitrostátní či mezinárodní linkovou nebo příležitostnou osobní dopravou. Ve 2. výrokové části Úřad toto jednání účastníkovi řízení zakázal.

Proti tomuto rozhodnutí podal účastník řízení včas rozklad.

V rozkladu zejména namítal a odůvodňoval nesprávnost závěrů Úřadu ve věci konstatace dominantního postavení účastníka řízení na relevantním trhu. V této souvislosti vyslovil názor, že Úřad nezjistil skutečný počet užití autobusových stání, stanovišť a autobusových nádraží na relevantním trhu a chybně postupoval při propočtu získaných údajů. Podle účastníka řízení jeho tržní podíl na relevantním trhu činí nikoliv 40 %, jak dovodil Úřad, ale jen 21 %, a tudíž nenaplnil podmínku dominance ve smyslu ustanovení § 9 odst. 2 zákona.

Dále v rozkladu namítl, že Úřad porušil ustanovení § 3 správního řádu zejména stanovením nereálně krátkých lhůt na vypracování velkého rozsahu podkladů, kterými účastník řízení běžně nedisponuje, zmatečností vedení jednání a pokládání otázek a jednáním z pozice síly, které vyvrcholilo hrubě urážlivým jednáním dne 1. 3. 2000.

Závěrem rozkladu účastník řízení navrhl, aby rozhodnutí bylo zrušeno.

Napadené rozhodnutí vydal Úřad po novém projednání věci, když první rozhodnutí ze dne 25. 5. 1999 čj. S 27/99-950/99-210 předseda Úřadu v řízení o rozkladu svým rozhodnutím ze dne 21. 1. 2000 čj. R 14/99 zrušil a věc vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí. Důvody pro zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání spočívaly zejména v nesprávném postupu při výpočtu tržního podílu účastníka řízení na relevantním trhu, kdy Úřad vycházel z počtu autobusových linek, jež jsou vedeny přes autobusová nádraží a z těchto údajů dovodil dominantní postavení účastníka řízení. Podle rozhodnutí o rozkladu podíl účastníka řízení na relevantním trhu měl být zjišťován na základě počtu autobusových spojů, nikoliv počtu autobusových linek, neboť kriterium spoje odpovídá předmětu správního řízení, který se týká jednání, kdy s dopravci je sjednávána úhrada za vjezd a stání v areálu autobusového nádraží. Další důvody, které svědčily novému projednání věci, spočívaly zejména v nedostatečně provedeném dokazování ohledně vytýkaných rozdílných cen za služby poskytované provozovatelům vnitrostátní dopravy a mezinárodní dopravy a rozdílných cen vůči provozovatelům mezinárodní dopravy na Slovensko a do jiných států. Při zjišťování, zda se v dané věci skutečně jedná o rozdílné ceny za shodné či srovnatelné plnění ve smyslu ustanovení § 9 odst. 3 písm. c) zákona, měl Úřad podle odůvodnění rozhodnutí o rozkladu doplnit dokazování především o výslechy reprezentativního vzorku svědků ze všech skupin dopravců s cílem zjistit skutečný stav věci.

Dne 1. 7. 2001 nabyl účinnosti zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, který zrušil zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb. se řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních předpisů.

Podle ustanovení § 59 odst. 1 správního řádu jsem napadené rozhodnutí včetně spisu předmětného správního řízení přezkoumal v celém rozsahu. V rámci přezkumu jsem vzal na zřetel rovněž řízení, které předcházelo novému projednání věci podle rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 21. 1. 2000 čj. R 14/99.

Jak je shora uvedeno, Úřad po novém projednání věci vydal dne 4. 4. 2000 rozhodnutí, v němž znovu deklaroval zneužití dominantního postavení účastníkem řízení na relevantním trhu služeb poskytovaných dopravcům autobusovými nádražími, tj. užívání odjezdových a příjezdových stání pro účely nástupu, výstupu a přestupu osob cestujících veřejnou dálkovou vnitrostátní či mezinárodní linkovou nebo příležitostnou osobní dopravou, geograficky místně vymezeném územím hlavního města Prahy. Zneužití dominance Úřad opět spatřoval v rozdílných cenách za jednorázové povolení k vjezdu do prostor odjezdových a příjezdových stání na ÚAN Praha Florenc požadovaných účastníkem řízení od provozovatelů vnitrostátní dopravy a provozovatelů mezinárodní dopravy. Pokutu za porušení zákona Úřad účastníkovi řízení neuložil z důvodu uplynutí subjektivní lhůty pro její uložení (§ 14 odst. 5 zákona), v souladu s ustanovením § 11 odst. 1 zákona však účastníkovi řízení zneužívání dominantního postavení zakázal.

Po přezkoumání postupu Úřadu při novém projednání věci konstatuji, že Úřad při zjišťování dominance účastníka řízení na relevantním trhu, jejíž existence je předpokladem pro aplikaci § 9 odst. 3 zákona, respektoval rozhodnuti o rozkladu ze dne 21. 1. 2000 a za základ výpočtu tržního podílu účastníka řízení vzal nikoliv počet autobusových linek vedoucích přes autobusové nádraží, ale počet spojů – jednotlivých vjezdů autobusů do areálu ÚAN a následných stání, v jejichž rámci účastník řízení poskytuje dopravcům služby věcně tvořící relevantní trh. Podle údajů účastníka řízení a Magistrátu hlavního města Prahy o počtu spojů odbavených za průměrný den v březnu 1999 dospěl Úřad k závěru, že účastník řízení zaujímá na relevantním trhu dominantní postavení, neboť jeho tržní podíl přesahuje 30 % ve smyslu ustanovení § 9 odst. 2 zákona. Tento závěr účastník řízení v rozkladu zpochybnil, když poukázal na nedůslednost aplikace ustanovení § 9 odst. 2 zákona, který tržní podíl 30 % váže na dodávky v období celého kalendářního roku, přičemž základem pro výpočet Úřadu byly údaje vztahující se k tzv. průměrnému dni, dále pak poukázal na matematickou vadnost výpočtu. K první námitce uvádím, že Úřad může pro stanovení tržního podílu v nezbytných případech použít i kvalifikovaného odhadu tam, kde charakter relevantního trhu neumožní absolutně přesně zjistit všechny údaje pro základ výpočtu a z dostupných podkladů nebo z obecně známých skutečnosti lze mít přitom důvodně za to, že tržní podíl s vysokou mírou pravděpodobnosti překračuje nebo naopak nedosahuje 30 % hranice uvedené v ustanovení § 9 odst. 2 zákona. Takovýto charakter má zřejmě i relevantní trh v daném případě s ohledem na mimořádnou náročnost zjišťování a zpracování velkého rozsahu údajů o realizovaných spojích v období celého kalendářního roku, časté změny jízdních řádů, změny autobusových zastávek či stanovišť apod. Je na zvážení Úřadu, zda při novém projednání věci bude v otázce tržního podílu účastníka řízení postupovat cestou kvalifikovaného odhadu, anebo zvolí jiný postup. Ani kvalifikovaný odhad však nemůže být založen jen na údajích o počtu spojů v jednom průměrném dni jednoho měsíce z celého kalendářního roku, neboť takové zúžení nemá dostatečnou vypovídací hodnotu ve vztahu k celému sledovanému období. Úřadem uváděný tržní podíl účastníka řízení 40 % je navíc přinejmenším zpochybněn již tím, že Úřad při výpočtu nevzal v úvahu zejména tržní podíl firmy Ivan Marinov – NERABUS, která účastníkovi řízení na relevantním trhu v inkriminovaném období konkurovala.

Dále po přezkoumání rozhodnutí konstatuji, že prvostupňový správní orgán nerespektoval závěry odůvodnění rozhodnutí předsedy Úřadu o rozkladu ze dne 21. 1. 2000 čj. R 14/99, a to zvláště v oblasti doplnění dokazování. Poukazuje-li účastník od počátku řízení na různý rozsah služeb poskytovaných oběma skupinám dopravců, které specifikuje s tím, že ho opravňují k rozdílným cenám, neboť podle jeho názoru nejde o služby shodné či srovnatelné, a Úřad s tímto nesouhlasí, je na straně Úřadu, aby tvrzení účastníka řízení

vyvrátil. Odůvodnění napadeného rozhodnutí přitom považuje za důkaz stejného rozsahu služeb jen to, že z dokladů účastníka řízení nevyplývají vyšší náklady na odbavení u spojů mezinárodních oproti spojům vnitrostátním. Tato skutečnost, i když není nevýznamná pro celkové posouzení věci, sama o sobě stěží může obstát jako jediný důkaz shodného či srovnatelného plnění účastníka řízení vůči všem dopravcům při užití příjezdových a odjezdových stání na ÚAN Praha Florenc. Dokazování ohledně rozdílných cen ve vztahu k rozsahu služeb je třeba doplnit ve smyslu zmíněného rozhodnutí předsedy Úřadu, tj. zejména vyslechnout reprezentativní vzorek osob ze všech tří skupin dopravců (vnitrostátní doprava, mezinárodní doprava a mezinárodní doprava na Slovensko), jejichž výpovědi potvrdí či vyvrátí tvrzení účastníka řízení o jiném rozsahu služeb, které poskytuje každé z uvedených skupin dopravců. Verifikaci tvrzených rozdílů v poskytovaných službách může Úřad samozřejmě provést i dalšími procesními prostředky, avšak výslechy dopravců, kteří jsou přímými příjemci předmětných služeb na poptávkové straně trhu, jsou v zájmu zjištění skutečného stavu věci nezbytné.

Procesní a věcné vady napadeného rozhodnutí nelze ve smyslu ustanovení § 59 odst. 1 správního řádu odstranit v řízení o rozkladu. Při rozhodování o dalším postupu jsem vzal na zřetel, že i po druhém projednání případu stále není spolehlivě objasněn skutečný stav věci, a to jak v postavení účastníka řízení na relevantním trhu, tak v oprávněnosti účtování rozdílných cen vůči dopravcům. Za tohoto stavu jsem nemohl rozhodnout jinak, než napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc k novému projednání, v jehož rámci správní orgán prvního stupně dosavadní nedostatky řízení odstraní a pokud účastníkovi ani poté nebude spolehlivě prokázáno porušení zákona, správní řízení ve smyslu ustanovení § 30 správního řádu zastaví.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí se nelze podle ustanovení § 61 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, dále odvolat.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Ing. Josef Bednář
předseda
Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže