

Čj. R 14/99

V Brně dne 21. 1. 2000

V řízení o rozkladu, který proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 25. 5. 1999 čj. S 27/99-950/99-210 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 45275190, se sídlem v Praze 8, Křižíkova 4-6, PSČ 186 00, zastoupený ing. Pavlem Chrzem, generálním ředitelem a prokuristou, právně zastoupený na základě plné moci ze dne 31. 3. 1999 JUDr. Karlem Codlem, advokátem, advokátní kancelář 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), na návrh zvláštní komise ustavené dle § 61 odst. 2 téhož zákona

r o z h o d l

takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 25. 5. 1999 čj. S 27/99-950/99-210

r u š í m

a věc vracím správnímu orgánu I. stupně 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 25. 5. 1999 rozhodnutí čj. S 27/99-950/99-210, v jehož 1. výrokové části deklaroval, že účastník řízení obchodní společnost ČSAD ÚAN Praha Florenc a. s. (dále jen „účastník řízení“), tím, že od 1. 1. 1997 požadoval za užití autobusového stání a od 1. 8. 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, zneužil dominantní postavení na trhu služeb spojených s provozováním autobusového nádraží ve smyslu ustanovení § 9 odst. 3 písm. c) 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“). Zneužití dominantního postavení Úřad účastníkovi řízení s odkazem na ustanovení § 11 odst. 1 zákona zakázal (výroková část 2.). Ve výrokové části 3. pak Úřad podle ustanovení § 14 odst. 4 zákona uložil účastníku řízení pokutu ve výši 1 000 000,- Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal účastník řízení prostřednictvím právního zástupce včas rozklad. V úvodu rozkladu účastník řízení zejména zpochybnil geografické vymezení relevantního trhu na trh místní, neboť dle jeho názoru z teritoriální působnosti zákona vyplývá, že pojmem relevantní trh měl zákonodárce na mysli trh na území celé České republiky. V této souvislosti rovněž zpochybnil své Úřadem tvrzené dominantní postavení s námitkou, že komoditou, se kterou obchoduje a kterou úplatně poskytuje provozovatelům veřejné linkové osobní dopravy, je odbavení jednotlivých autobusových spojů při příjezdu a odjezdu. Předmětem zpoplatnění je tak každý odbavený autobusový spoj a nikoli autobusová linka vedená přes autobusové nádraží. Za trh se zbožím pro účely zjišťování dominance ve smyslu ustanovení § 9 odst. 2 zákona je tedy podle účastníka řízení nutno považovat celkový počet odbavených autobusových spojů na autobusových stáních provozovaných jednotlivými soutěžiteli a nikoli počet veřejné linkové osobní dopravy. Z tohoto dovozuje, že relevantním trhem je počet odbavených autobusových spojů na území České republiky v období kalendářního roku. Účastník řízení se rovněž neztotožnil se závěrem Úřadu, že služby poskytované dopravcům provozujícím vnitrostátní autobusovou osobní dopravu a dopravcům provozujícím mezinárodní linkovou osobní dopravu, jsou shodné, přičemž mj. argumentoval tím, že při odbavení mezinárodního linkového spoje je dopravci poskytnuta dvojnásobná doba na odbavení spoje a umožněna přítomnost delegáta dopravce včetně možnosti jeho vjezdu osobním automobilem do areálu autobusového nádraží.

V souvislosti s otázkou postavení na relevantním trhu účastník řízení dále namítal nesprávné údaje v sumarizaci skutečností rozhodných pro toto posouzení, když uváděné počty linek veřejné linkové dopravy a uváděné počty stání veřejné linkové dopravy neodpovídají skutečnosti a v sumarizaci nejsou uvedeny všechny zastávky s charakterem výchozích a cílových zastávek spojů na území hl. města Prahy. Dle jeho zjištění správný počet stání a spojů je ten, který přikládá k rozkladu a zastává názor, že Úřad si neobstaral relevantní kvantitativní údaje o počtu provozovaných autobusových linek a s údaji o počtu odbavených autobusových spojů nepracoval vůbec, což vyústilo ve vadnost celého rozhodnutí.

V další části rozkladu účastník řízení vyslovil názor, že napadené rozhodnutí trpí řadou terminologických nesprávností a nepřesností – např. pojmy jako „ostatní vnitrostátní osobní doprava“, „dálková linka“, „autobusový terminál“ apod. nekorespondují s pojmy uváděnými v zákoně č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

V rozkladu jsou dále namítány procesní vady v postupu Úřadu při vedení správního řízení, které účastník řízení spatřuje v tom, že Úřad si vyžádal poskytnutí písemných informací od dopravců, Magistrátu hl. města Prahy a Technické správy komunikací hl. města Prahy, čímž překročil rozsah důkazních prostředků příkladmo vymezených ustanovením § 34 odst. 2 správního řádu. Účastník řízení má za to, že zejména v případě pana Karla Rojky, společnosti TOURBUS, a. s. a Technické správy komunikací hl. města Prahy si měl Úřad od těchto soukromoprávních subjektů vyžádat svědecké výpovědi podle ustanovení § 35

správního řádu a umožnit tak účastníku řízení být přítomen výslechu a klást svědkům otázky, což Úřad neučinil. Pokud pak jde o dotazy Úřadu, adresované Magistrátu hl. města Prahy, připomněl, že na tento přípis odpověděla jiná osoba, a to společnost ROPID.

Podle účastníka řízení uvedená vyjádření byla získána způsobem, který je v příkrém rozporu s uvedenými ustanoveními správního řádu a v rozporu se základními pravidly správního řízení ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1, 2 a 4 správního řádu.

Závěrem rozkladu účastník řízení navrhl, aby předseda Úřadu s ohledem na všechny hmotněprávní a procesněprávní nedostatky v řízení a rozhodování napadené rozhodnutí zrušil.

Podle ustanovení § 59 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb. jsem napadené rozhodnutí přezkoumal v celém rozsahu a o námitkách účastníka řízení uvážil takto:

Namítané terminologické nepřesnosti v odůvodnění rozhodnutí nemohly zásadním způsobem ovlivnit věcné a právní posouzení věci či se dotknout procesních práv účastníka řízení. Odborné pojmy, které prvostupňový správní orgán v odůvodnění rozhodnutí použil, vycházely z podkladů získaných od dotázaných osob a institucí, lze tedy mít za to, že jde o pojmy obecně používané a srozumitelné. Rovněž tak nemohu akceptovat námitku účastníka řízení, že prvostupňový správní orgán překročil rozsah důkazních prostředků demonstrativně vymezených v ustanovení § 34 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., když si v rámci správního řízení vyžádal od určitých osob či institucí písemná vyjádření sloužící k objasnění věci a tyto listiny spolu s dalšími důkazními prostředky jsou součástí spisových materiálů, se kterými se účastník řízení měl možnost seznámit, k nim se vyjádřit a event. navrhnout jejich doplnění. Z procesního hlediska stěžít lze obecně namítat proti postupu, kdy si správní orgán v písemné formě opatří od jiných osob takováto vyjádření a poté je v rámci zásady volného hodnocení důkazů hodnotí společně s jinými důkazy. I když jsem, jak budu konstatovat dále, rozsah dokazování ve správním řízení shledal nedostatečným, vyžádání zmíněných písemných vyjádření, která mohla napomoci spolehlivému zjištění stavu věci, samo o sobě nepovažuji za procesní nedostatek řízení.

Námítka účastníka směřující proti geografickému vymezení relevantního trhu rovněž nepovažuji za oprávněnou. Skutečnost, že působnost zákona je teritoriálně vymezena územím České republiky neznamena, že relevantním (významným, rozhodným) trhem musí být vždy celé toto území. *(V této souvislosti např. upozorňuji i na dikci zákona v § 3 odst. 4 písm. c/, které stanoví prahové hodnoty tržního podílu zvláště pro trh celostátní a trh místní, anebo dikci ustanovení § 8a odst. 1.)* Geografické vymezení trhu na trh celostátní by pro daný případ služeb poskytovaných provozovateli autobusových nádraží mohlo obstát za předpokladu, že podmínky soutěže by na celém území České republiky byly dostatečně homogenní, to znamená, že by v rámci tohoto území neexistovala teritoria, v nichž by se podmínky soutěže vzájemně odlišovaly. Úřad při vymezení relevantního trhu vycházel z pojetí trhu jako prostorového a časového střetu nabídky a poptávky zboží, které je schopno uspokojit potřebu zákazníka. Z hlediska geografického Úřad správně vymezil relevantní trh, na kterém lze nalézt alternativu ke službě „užití odjezdových a příjezdových autobusových stání pro účely nástupu, výstupu a přestupu osob, cestujících veřejnou dálkovou vnitrostátní či mezinárodní linkovou příležitostnou dopravou na Ústředním autobusovém nádraží Praha Florenc“, jako území hl. města Prahy, dospěl-li k závěru, že alternativou ke službám, které poskytuje Ústřední autobusové nádraží Praha Florenc, mohou být pouze autobusová nádraží na tomto území.

Stejně tak neshledávám zásadní pochybení ve věcném vymezení relevantního trhu uvedeného ve výroku rozhodnutí na *trh služeb spojených s provozováním autobusového nádraží. (Odlišnosti mezi definováním věcně vymezeného trhu ve výroku a v odůvodnění rozhodnutí odstraní prvostupňový správní orgán při novém projednání věci, popřípadě věcné vymezení služeb zpřesní.)*

Závažné pochybení prvostupňového správního orgánu jsem však shledal v postupu při zjišťování podílu účastníka řízení na relevantním trhu, kdy Úřad při stanovení podílu vycházel z počtu autobusových linek, jež jsou vedeny přes autobusové nádraží a z těchto údajů dovodil dominantní postavení účastníka řízení. Vycházel-li prvostupňový správní orgán z výsledků dokazování svědčících o tom, že s dopravci je sjednávána úhrada za vjezd a stání v rozdílné výši pro obě skupiny provozovatelů autobusové dopravy, pak pro vymezení podílu účastníka řízení na relevantním trhu není rozhodující počet linek vedoucích přes autobusové nádraží, ale počet jednotlivých vjezdů autobusem do areálu autobusového nádraží a následných stání autobusů v tomto areálu. Podíl účastníka řízení na relevantním trhu měl tedy být stanoven na základě zjištěných počtů autobusových spojů a nikoliv počtu autobusových linek. Námitce účastníka řízení, týkající se nesprávného postupu Úřadu při výpočtu jeho podílu na relevantním trhu, proto přisvědčuji.

Další pochybení prvostupňového správního orgánu spatřuji v tom, že se ve správním řízení dostatečně nezabýval důvody, které vedly nebo mohly vést účastníka řízení k rozdílným cenám za poskytování služeb provozovatelům vnitrostátních a mezinárodních autobusových linek, resp. rozsah těchto služeb dostatečně nezjistil. Prvostupňový správní orgán vyslechl ve správním řízení jako svědky pouze stěžovatele a další osobu, která mezinárodní autobusovou dopravu neprovozuje. Z obsahu těchto dvou výpovědí si přitom nelze učinit spolehlivý úsudek, zda rozdíly v cenách požadovaných účastníkem řízení od provozovatelů vnitrostátní a mezinárodní autobusové dopravy, jsou či nejsou podloženy rozdílným rozsahem poskytovaných služeb. Svědecké výpovědi zejména nevyvrátily např. účastníkem řízení tvrzené poskytování dvojnásobné doby pro odbavení spoje v případě mezinárodní autobusové linky, umožňování účasti delegáta provozovatele mezinárodní linky na odbavovacích úkonech v prostorách autobusového nádraží, náklady s tímto spojené a event. další služby. Konstatuji, že prvostupňový správní orgán skutečnosti ohledně rozdílných cen spolehlivě nezjistil.

V této souvislosti dále uvádím, že prvostupňový správní orgán se rovněž nezabýval zjištěním důvodů rozdílných cen vůči provozovatelům mezinárodní autobusové dopravy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou a Českou republikou a ostatními státy. Kromě šetření, zda je ze strany účastníka řízení při rozdílných cenách plněno vůči vnitrostátním a mezinárodním dopravcům rozdílně, shodně či srovnatelně, se měl prvostupňový správní orgán zabývat i důvody rozdílných cen uplatňovaných vůči provozovatelům mezinárodních autobusových linek vedoucích na Slovensko, oproti cenám vůči provozovatelům mezinárodních autobusových linek do jiných států než je Slovensko.

Pochybení prvostupňového správního orgánu spatřuji také v nedostatečném odůvodnění výše uložené pokuty, zejména je-li v odůvodnění rozhodnutí argumentováno „velikostí újmy“, přičemž specifikaci velikosti této újmy rozhodnutí postrádá.

Popsané nedostatky ve vedení správního řízení a rozhodování nelze odstranit v řízení o rozkladu a proto jsem podle ustanovení § 59 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb. rozhodl o zrušení rozhodnutí a vrácení prvostupňového správnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí. V rámci nového projednání věci se prvostupňový správní orgán bude zejména znovu zabývat

zjištěním podílu účastníka řízení na relevantním trhu, kdy výchozími údaji budou autobusové spoje, nikoliv autobusové linky, doplní dokazování ohledně rozdílných cen ve vztahu k rozsahu služeb poskytovaných provozovatelům vnitrostátní a mezinárodní autobusové dopravy a ohledně rozdílných cen ve vztahu k provozovatelům mezinárodní dopravy na Slovensko a do jiných zemí a konečně - dospěje-li i po novém šetření k závěru, že účastník řízení zákon porušil a za porušení zákona mu uloží pokutu - výši pokuty řádně odůvodní.

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), dále odvolat.

Ing. Josef Bednář
předseda
Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Rozhodnutí obdrží:

právní zástupce účastníka řízení
Pan
Karel Codl, advokát
advokátní kancelář Felix a spol.
Zborovská 11
150 00 Praha 5

Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 27.1.2000.

