

Čj. R 12/99

V Brně dne 27. 12. 2000

V řízení o rozkladu, který proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. června 1999 čj. S 28/99-230 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 Česká pojišťovna a. s., se sídlem v Praze 1, Spálená 16, PSČ 110 00, IČ 45 27 29 56, ve správním řízení zastoupená na základě pověření ze dne 12. 4. 1999 místopředsdou představenstva a generálním ředitelem Ing. Ladislavem Bartoníčkem, jsem podle ustanovení § 59 odst. 2 a ustanovení § 30 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění zákona č. 29/2000 Sb., na základě návrhu zvláštní komise ustavené podle § 61 odst. 2 téhož zákona

r o z h o d l

takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže čj. S 28/99-230 ze dne 9. 6. 1999 **ruším** a správní řízení ve věci **zastavuji**.

O d ů v o d n ě n í

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) vydal dne 9. 6. 1999 rozhodnutí čj. S 28/99-230, v jehož 1. výrokové části deklaroval, že účastník řízení porušil ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 63/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“ anebo „zákon o ochraně hospodářské soutěže“) zneužitím svého monopolního postavení na trhu zákonného pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorového vozidla na újmu spotřebitelů, neboť

a) v období od 1. 7. 1996 do 9. 2. 1999 v souladu s interní směrnicí – oběžníkem M 293/96 (Směrnice pro likvidaci odpovědnostních pojistných událostí na motorových vozidlech) nepřiznával při likvidaci pojistných událostí zákonného pojištění odpovědnosti za škodu

způsobenou provozem motorového vozidla svým klientům - spotřebitelům částku za znehodnocení vozidla opravou automaticky, ale jen těm klientům - spotřebitelům, kteří o přiznání částky za znehodnocení vozidla požádali, přičemž klienti - spotřebitelé nebyli účastníkem řízení o možnosti požádání o výplatu částky za znehodnocení vozidla prokazatelně informováni, čímž došlo k újmě těch klientů - spotřebitelů, kteří o přiznání částky za znehodnocení vozidla nepožádali,

b) v období od 1. 7. 1996 do vydání napadeného rozhodnutí při likvidaci pojistných událostí zákonného pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorového vozidla a výpočtu pojistného plnění prováděl v řadě případů odpočet za zhodnocení vozidla opravou i z ceny těch při opravě vyměněných dílů, které nemají na zhodnocení vozidla vliv, čímž docházelo v těchto případech ke snížení pojistného plnění a poškození klientů – spotřebitelů.

Podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) zákona Úřad účastníkovi řízení ve 2. výrokové části pokračování v tomto jednání zakázal a za porušení zákona mu podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. h) a § 14 odst. 4 uložil ve 3. výrokové části pokutu ve výši 10 000 000,- Kč.

Proti tomuto rozhodnutí podal účastník řízení včas rozklad.

K výroku pod bodem 1. a) účastník řízení zejména namítl, že Úřad podcenil právní hodnocení zjištěných skutečností v porovnání s existující právní úpravou dané oblasti (konkrétně § 3 odst. 1 vyhlášky Ministerstva financí č. 492/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů, kterou se stanoví rozsah a podmínky zákonného pojištění za škodu způsobenou provozem motorového vozidla, jakož i příslušná ustanovení občanského zákoníku), a to ani přes upozornění soudního znalce, který ve znaleckém posudku výslovně uvedl, že právní otázkou se ve svém posudku nezabýval. Úřad přesto v rozhodnutí uvedl, že se závěry znaleckého posudku plně ztotožňuje a poškození klientů – spotřebitelů ze strany účastníka řízení považuje za prokázané. Pokud by Úřad dostal své povinnosti právního hodnocení případu, musel by nepochybně brát v úvahu ustanovení § 3 odst. 1 zmíněné vyhlášky, v němž se výslovně stanoví, že *„Provozovatel i řidič motorového vozidla, na kterého se vztahuje zákonné pojištění (dále jen „pojištěný“), má právo, aby pojišťovna za něho nahradila v rozsahu a ve výši podle příslušných právních předpisů poškozeným uplatněné a prokázané nároky na náhradu škody způsobené provozem motorového vozidla ...“*. Nárok na náhradu škody vůči odpovědnému škůdci musí poškozený tedy uplatnit a prokázat, přičemž je na jeho rozhodnutí, zda tento nárok uplatní a v jaké výši.

Podle účastníka řízení je třeba vzít v úvahu další skutečnosti vyplývající ze zmíněné vyhlášky, z níž vyplývá, že klientem účastníka řízení – spotřebitelem je pojištěný, tzn. osoba odpovědná za škodu způsobenou provozem motorového vozidla, resp. adresát poskytované pojišťovací služby, nikoli poškozený. Jen za určitých taxativně stanovených podmínek uvedených ve vyhlášce, může poškozený uplatňovat právo na náhradu škody přímo proti účastníkovi řízení. Nezbytnou podmínkou pro výplatu náhrady škody je přitom uplatnění a prokázání nároků na náhradu škody. Jestliže tedy účastník řízení postupoval od 1. 7. 1996 do 9. 2. 1999 při likvidaci pojistných událostí vzniklých z titulu zákonného pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou pojištěným v souvislosti s provozem motorového vozidla v souladu se shora uvedenou interní směrnicí a přiznal-li poškozenému pojistné plnění připadající na znehodnocení vozidla až po uplatnění tohoto nároku, postupoval v souladu s platnými právními předpisy. Skutečnost, že podle směrnice pro likvidaci odpovědnostních pojistných událostí na motorových vozidlech zn. H-14/98, která nabyla účinnosti dnem 10. 2. 1999 a nahradila směrnicí M-293/96, je přiznáno znehodnocení vozidla poškozenému

automaticky, nelze podle účastníka řízení považovat za nápravu vadného stavu či odstranění protiprávního stavu, neboť účastník řízení přijal toto opatření v zájmu klientů k usnadnění a vylepšení svých služeb.

K výroku pod bodem 1.b) pak účastník řízení namítl, že nelze jednoznačně stanovit, které náhradní díly patří automaticky do skupiny dílů, jež mají vliv na zhodnocení či znehodnocení vozidla, nelze vycházet ze znaleckých posudků technického charakteru, ve kterých je uvedeno, že právní aspekty nejsou zohledněny a není možné generalizovat subjektivní názory jednoho soudního znalce na složitou problematiku stanovení výše majetkové újmy, které vycházejí z posouzení nevýznamného vzorku případů. Neexistuje žádný právní předpis nebo jiný závazný dokument, který by jednoznačně stanovil výčet dílů či jednotlivých součástí, které mohou nebo nemohou výpočet ovlivnit. Podle názoru účastníka řízení kvalifikované posouzení způsobu likvidace přísluší z obecného hlediska zpracovateli znaleckého standardu. Znalecký standard v žádné části nespecifikuje díly, které nemají vliv na zhodnocení vozidla při jejich výměně. V souvislosti s tím účastník řízení zpochybnil závěry znalce v posudku, že vozidlo opravené za použití konkrétních náhradních dílů bude na trhu s ojetými vozidly levnější, než stejné vozidlo původní - neopravené, neboť lze pochopitelně tvrdit pravý opak a tento fakt doložit zkušenostmi prodejců.

V další části rozkladu účastník řízení napadl tvrzení Úřadu o zneužití svého monopolního postavení na újmu spotřebitele a vyslovil názor, že Úřad tento právní závěr v rozhodnutí vůbec nezdůvodnil a zejména neprokázal, jak zmíněná praxe při likvidaci pojistných událostí souvisí s monopolním postavením České pojišťovny v oblasti zákonného pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorového vozidla. Postup, který účastník řízení uplatňuje u vyplácení náhrady škody způsobené provozem motorového vozidla, je běžně používán i u jiných druhů pojištění, a to bez ohledu na to, jaké postavení účastník řízení nebo jiné pojišťovny zaujímají na příslušném trhu. Podle účastníka řízení neexistuje jakákoli souvislost mezi jeho monopolním postavením na trhu poskytování zákonného pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorového vozidla a uplatňovaným postupem při likvidaci těchto pojistných událostí. Rovněž má za to, že věcně vymezený trh v napadeném rozhodnutí neodpovídá běžné definici trhu, neboť není místem, kde se setkává nabídka s poptávkou, jelikož účastník řízení je jediným subjektem, který na základě zákona může uvedený druh pojištění poskytovat do konce roku 1999, přičemž majitel vozidla má zákonnou povinnost být takto pojištěn.

V souvislosti s právním hodnocením případu účastník řízení namítl nesprávnost vymezení okruhu tzv. poškozených klientů – spotřebitelů, k jejichž újmě měl údajně zneužít monopolní postavení. Účastník řízení odkázal na účel zákona v ustanovení § 1, podle nějž ochrana hospodářské soutěže na trhu výrobků a výkonů, tj. i služeb, směřuje proti jejímu narušování. Proto i vymezení spotřebitelů, kterým měla být způsobena údajná újma, by mělo vycházet z okruhu spotřebitelů, kterým je tato služba poskytována. Z podstaty zákonného pojištění však vyplývá, že tímto subjektem je pojištěný – osoba odpovědná za provoz motorového vozidla a ten je klientem – spotřebitelem služby poskytované pojistitelem, nikoliv poškozený.

V dalším pak účastník řízení namítl zjevnou účelovost rozhodnutí, neboť jeho odůvodnění obsahovalo odkazy na dříve vydané rozsudky Vrchního soudu s případem zjevně nesouvisejících, kdy naopak rozsudky týkající se pojišťovnictví, které konstatovaly neprokázanost zneužití dominantního postavení účastníkem řízení, zmíněny nebyly. O

účelovosti přístupu Úřadu svědčí podle účastníka řízení i nepřipustně sugestivní charakter otázek položených soudnímu znalci.

S ohledem na uvedené námitky má účastník řízení za to, že v daném případě nejsou důvody pro uložení pokuty v jakékoliv výši, tím spíše pokuty v maximální výši 10 mil. Kč a zdůraznil, že předmětný druh pojištění provozuje jako státní zakázku s prokazatelnou ztrátou, navíc Úřad neprokázal výši majetkového prospěchu, když dospěl k závěru, že tento sice existuje, ale jeho výši nelze stanovit.

Závěrem rozkladu účastník řízení navrhl, aby napadené rozhodnutí bylo zrušeno a řízení ve věci zastaveno.

Podle ustanovení § 59 odst. 1 správního řádu jsem napadené rozhodnutí přezkoumal v celém rozsahu a o námitkách účastníka řízení v rozkladu uvážil takto:

Nemohu akceptovat námitku ohledně věcného vymezení relevantního trhu, který podle účastníka řízení neodpovídá běžné definici trhu, neboť trh zákonného pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorového vozidla není místem, kde se střetává nabídka s poptávkou. Zmíněné zákonné pojištění je pojišťovací službou, kterou v inkriminované době poskytoval, resp. podle zákona č. 185/1991 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů, mohl poskytovat pouze účastník řízení. Současně měli příjemci této služby – majitelé motorového vozidla zákonnou povinnost si toto pojištění u účastníka řízení sjednat. Střet nabídky a poptávky u této služby tudíž existoval bez ohledu na její zákonný charakter. Z hlediska zákona o ochraně hospodářské soutěže byla tato situace, kdy účastník řízení při poskytování služby zákonného pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorového vozidla nebyl vystaven vůbec žádné konkurenci, právě dokladem jeho tehdejšího monopolního postavení na věcně vymezeném relevantním trhu bez ohledu na to, že účastníka řízení i příjemce – spotřebitele této služby zavazoval k jejímu sjednání zvláštní zákon.

Po přezkoumání všech ostatních námitek účastníka řízení jsem dospěl k závěru, že je jim třeba přisvědčit. Návrhu účastníka řízení na zrušení rozhodnutí a zastavení správního řízení jsem proto vyhověl. K tomuto rozhodnutí mě vedly zejména následující důvody:

Podle ustanovení § 9 odst. 3 zákona, věta první „*Monopolní nebo dominantní postavení nesmí být soutěžitelem zneužíváno na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů, ani na úkor veřejného zájmu.*“. Základním předpokladem pro právní kvalifikaci zneužití monopolního či dominantního postavení je prokázání tohoto postavení a prokázání újmy jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům nebo úkor veřejného zájmu, kterou způsobilo jednání tohoto soutěžitele v příčinné souvislosti s jeho postavením na trhu. Monopolní postavení účastníka řízení na vymezeném relevantním trhu bylo v době vydání napadeného rozhodnutí nesporné. Z provedeného dokazování ve správním řízení pak vyplynulo, že jednání účastníka řízení v předmětné věci nezpůsobilo újmu žádnému jinému soutěžiteli a rovněž tak je zřejmé, že nemělo za následek úkor veřejného zájmu. Za zásadní jsem proto považoval otázku vztahu mezi účastníkem řízení a poškozeným, tzn. zda poškozený je ve vztahu k účastníkovi řízení spotřebitelem služby spočívající v poskytnutí zákonného pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorového vozidla. Konstatuji, že právními aspekty vztahu mezi škůdcem, poškozeným a pojišťovnou se správní orgán I. stupně v napadeném rozhodnutí patřičně nezabýval a dopustil se chybného právního úsudku, když subjekty poškozené dopravní nehodou způsobenou pojištěným – adresátem zákonného pojištění, označil za spotřebitele zmíněné služby.

Ze zákona č. 185/1991 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášky MF č. 492/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů a z příslušných ustanovení občanského zákoníku vyplývá, že práva a povinnosti z pojištění vznikají mezi pojištěným a pojistitelem. Adresátem – spotřebitelem zmíněné služby je tedy pojištěný, jako osoba odpovědná za provoz motorového vozidla, nikoliv poškozený. Právní vztah, na jehož základě vzniká účastníkovi řízení povinnost k peněžitému plnění vůči poškozenému, je odvozen od vztahu mezi účastníkem řízení a pojištěným. Mezi účastníkem řízení a poškozeným jde o vztah závazkový, ze kterého je účastník řízení povinen ve prospěch poškozeného plnit, je-li prokázána existence a výše škody, k jejímuž vzniku došlo v příčinné souvislosti s dopravní nehodou způsobenou pojištěným. Pokud účastník řízení své povinnosti vůči poškozenému nesplní, jde o nesplnění povinností vyplývajících ze závazkového vztahu, nikoliv o zneužití monopolního postavení k újmě spotřebitelů, neboť poškozený není adresátem - spotřebitelem zmíněné služby. Orgánem, který je příslušný o nároku poškozeného vůči účastníkovi řízení rozhodnout, je výhradně soud, neboť spor o plnění z tohoto závazkového vztahu je sporem občanskoprávním.

I když chybný právní úsudek v určení subjektu trhu na straně poptávky zakládá sám o sobě vadnost celého rozhodnutí a je důvodem pro jeho zrušení, pro úplnost se vyjádřím k některým dalším významným pochybením napadeného rozhodnutí..

Ve výroku ad 1.a) správní orgán I. stupně pochybil v tvrzení k tíži účastníka řízení o „automatickém“ nepřiznávání částek za znehodnocení vozidla, ale jen na požádání klienta – spotřebitele (správně poškozeného). Podle ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky Ministerstva financí č. 492/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů *„Provozovatel i řidič motorového vozidla, na kterého se vztahuje zákonné pojištění (dále jen „pojištěný“)* má právo, aby pojišťovna za něho nahradila v rozsahu a ve výši podle příslušných právních předpisů poškozeným uplatněné a prokázané nároky na náhradu škody způsobené provozem motorového vozidla jinému...“. Postupoval-li účastník řízení při likvidaci pojistné události podle interní Směrnice M 293/96, kdy se v její části 3.5., bod 5 uvádí, že *„Pokud je výpočtem prokázáno, že poškozený má nárok na částku připadající na znehodnocení vozidla provedenou opravou, Česká pojišťovna a. s. tuto skutečnost akceptuje. Nepřiznává však znehodnocení automaticky, ale na žádost poškozeného“*, nelze bez pochybností konstatovat, že postup účastníka řízení byl s uvedeným ustanovením vyhlášky jednoznačně v rozporu. Určitou výkladovou nejasnost zmíněného ustanovení v případech nároků za znehodnocení vozidla pak účastník řízení odstranil již v průběhu správního řízení vydáním Směrnice H – 14/98 ze dne 9. 2. 1999, kde se v části 3.1.1, bod 4) stanoví, že *„Pokud je výpočtem prokázáno, že poškozený má nárok na částku připadající na znehodnocení vozidla provedenou opravou, Česká pojišťovna a. s. tuto skutečnost akceptuje. Přiznává se automaticky dle Znaleckého standardu č. I/1990.“*

Výrok ad 1.b) napadeného rozhodnutí je nepřezkoumatelný, zejména pokud jde o tvrzení Úřadu, že u nespecifikované „řady“ klientů – spotřebitelů (opět se jedná o poškozené) došlo ke snížení pojistného plnění, a to nesprávným odpočtem za zhodnocení vozidla opravou.

Za nedostatek správního řízení považuji rovněž kladení otázek soudnímu znalci při zadání znaleckého posudku ve věci, kdy tyto otázky měly kapciózní a sugestivní charakter napovídající odpověď, které mohly ovlivnit objektivitu a nestrannost znalce při zpracování znaleckého posudku. Přisvědčuji rovněž námitce účastníka řízení, že odůvodnění rozhodnutí

obsahovalo odkazy na judikaturu, které s daným případem neměly žádnou souvislost a správní orgán I. stupně nezdůvodnil, z jakých důvodů o tuto judikaturu opírá své rozhodnutí. Napadenému rozhodnutí konečně vytykám, že jeho odůvodnění převážně tvoří v podstatě opisy listinných důkazů bez jejich rozboru a právního hodnocení.

Ze všech shora uvedených důvodů jsem proto rozhodl tak, jak je ve výroku uvedeno.

P o u ě n í

Proti tomuto rozhodnutí se nelze podle ustanovení § 61 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění zákona č. 29/2000 Sb., dále odvolat.

Ing. Josef Bednář
předseda
Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Rozhodnutí obdrží:

Česká pojišťovna a. s.
Spálená 16
110 00 Praha 1

Toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 9. 1. 2001.

