

DOŠLO DNE
18-08-2008

č. j. 7 As 58/2006 - 93



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Jaroslava Hubáčka a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci žalobkyně: **UPC Česká republika, a. s.**, se sídlem Závěšova 5, Praha 4, zastoupena JUDr. Jirím Voršílkou, advokátem se sídlem Opletalova 4, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, zastoupen JUDr. Kristinou Škampovou, advokátkou se sídlem Pellicova 8a, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2006, č. j. 31 Ca 44/2003 - 53,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **ne má** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 31. 1. 2006, č. j. 31 Ca 44/2003 - 53, zamítl žalobu podanou žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Dále jen „Úřad“) ze dne 17. 10. 2003, č. j. R 29/2002, kterým bylo změněno rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 24. 4. 2002, č. j. S 85/2000-1000/02-VO 1, tak, že společnost Dattelkabel, a. s., tím, že k 1. 1. 2001 zvýšila cenu za služby u produktu MINI o 289%, u produktu KLASIK o 141% a u produktu KLASIK + HBO o 98,8%, zneužila své dominantní postavení ve smyslu § 9 odst. 3 zákona č. 63/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“) na trhu služeb spočívajících v dodávkách televizního signálu k újmě spotřebitelů. Krajský soud sice shledal opodstatněnou námitku Úřadu, v níž poukazoval na formální nedostatky žaloby (rozsudečný návrh obsažený v žalobě nekoresponduje s ustanovením § 78 odst. 4 s. ř. s., ale tento nedostatek nebyl natolik závažný, aby bránil meritornímu projednání věci. Pro samotné právní posouzení věci bylo podstatné, že stěžovatelka ve správním řízení nebrojila proti věcnému vymezení relevantního trhu, jak ho vymezil správní orgán I. stupně a své námitky směřovala pouze proti vymezení relevantního trhu po stránce geografické. U soudního přezkumu správních rozhodnutí

platí zásada, vyslovená v ustanovení § 5 s. ř. s., že soud přezkoumává správní rozhodnutí jen na návrh a po vyčerpání opravných prostředků. Je proto vždy nutné, aby opravné prostředky byly vyčerpány po stránce věcné, a nikoliv jen po stránce formální. Pokud by soud připustil k meritornímu projednání námitky, které nebyly věcně uplatněny již v rámci správního řízení (o opravném prostředku), ačkoliv uplatněny být mohly, porušil by tím fakticky princip dvouinstančnosti správního řízení. Krajský soud se proto nezabýval žalobní námitkou směřující do věcného vymezení relevantního trhu. Žalobní argumentaci proti závěrům správních orgánů v otázce vymezení relevantního trhu (z geografického hlediska) nepovažoval za přílehlavou. Považuje za neudržitelný závěr stěžovatele, podle kterého je schopen zabezpečit televizní signál svým zákazníkům kdekoli na území České republiky, ačkoliv tak činí prostřednictvím televizních kabelových rozvodů. Rozhodující orgány v tomto smyslu správně dovodily, že společnost provozující kabelovou televizi má omezený okruh působnosti, neboť působí pouze ve vymezených lokalitách, limitovaných kabelovými rozvody. Nelze jim proto vytknout závěr, že relevantní trh je v dané věci z hlediska geografického nutno omezit toliko na lokality pokryté signálem prostřednictvím kabelových rozvodů, resp. na oblasti, kde jsou instalovány sítě stěžovatelky jako soutěžitelky. Vymezení relevantního trhu z geografického hlediska proto ob stojí, zvláště když soutěžní zákon k 1. 1. 2001 oproti současnosti nedefinoval institut relevantního trhu. Závěr správních orgánů v tomto směru není ani v rozporu s praxí ve věci hospodářské soutěže Společenství. Krajský soud se ztotožnil i se závěrem správních orgánů, že stěžovatelka, resp. její právní předchůdce, měla dominantní postavení na daném relevantním trhu. Vyslovil názor, že stanovení cen za služby pod hranicemi jejich nákladů bylo vědomým počínáním, které směřovalo k získání co největšího podílu na daném relevantním trhu. Přitom není podstatné, zda si obdobným způsobem počínali i jiní soutěžitelé. Krajský soud má v této otázce za prokazané, že se jednalo o „predátorské ceny“, jejichž smyslem je dočasné obětování ziskovosti podnikání za účelem nepřipuštění vstupu potenciální konkurence na daný relevantní trh (na úkor jiných soutěžitelů). Při narovnání těchto vztahů (predátorských cen) pak mohlo dojít i k poškození spotřebitelů, které je rovněž označováno za zneužití monopolního či dominantního postavení. Krajský soud neshledal existenci rozporu mezi výrokem a odůvodněním napadeného správního rozhodnutí, když bylo odstranění protiprávního stavu (predátorských cen) současně označeno za porušení pravidel hospodářské soutěže. Existence podnákladových cen nebyla v tomto řízení hodnocena, ale sloužila pouze jako východisko pro posuzování dalšího jednání stěžovatelky. Nedůvodné je též tvrzení, že Úřad nepředložil žádný důkaz, který by svědčil o poškození soutěžitelů. Zneužití dominantního postavení ve smyslu ustanovení § 9 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže není vázáno na zjištění negativního dopadu jeho jednání na jednotlivé komponenty trhu, např. spotřebitele. Dovodil proto, že rozhodující orgány nepochybyly, když se otázkami vzniku konkrétní újmy na straně jednotlivých spotřebitelů blíže nezabývaly.

Proti tomuto rozsudku podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížností, kterou opřela o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Stěžovatelka v první řadě označila za nesprávný závěr krajského soudu o věcném vymezení relevantního trhu, když dovodil, že se nemohl zabývat v žalobě uplatněnými námitkami, které směřovaly do věcného vymezení relevantního trhu. Je tomu tak proto, že od samého počátku nesouhlasila s tím, aby při věcném vymezení relevantního trhu – dodávky televizního signálu – nebyly při výpočtu jejího podílu na trhu, rozhodného pro závěr o dominantním postavení, započítány rovněž jiné způsoby dodávky televizního signálu než prostřednictvím televizního kabelového rozvodu (dále jen „KTR“). Správní orgány obou stupňů sice na jedné straně správně dospěly k závěru, že relevantním trhem je po věcné stránce „dodávka televizního signálu“, nicméně na straně druhé při posouzení otázky, zda má stěžovatelka dominantní postavení či nikoliv, vzaly v úvahu pouze dodávku televizního signálu prostřednictvím kabelového rozvodu, tj. postupovaly nesprávně tak, jako by byl relevantní trh po věcné stránce vymezen pouze dodávkou televizního signálu prostřednictvím KTR. V tomto směru byly její výtky vůči věcnému vymezení relevantního trhu obsaženy v námitkách proti oběma rozhodnutím, neboť nesouhlasila se závěrem, že zaujímá

dominantní postavení, když při výpočtu podílu rozhodného pro závěr o dominantním postavení nebyly zahrnuty ostatní způsoby dodávek televizního signálu. S rozkladem pak koresponduje i žaloba, kde je na str. 3 uvedeno, že souhlasí s věcným vymezením relevantního trhu jako trhu spočívajícího na dodávkách televizního signálu. Nesprávný je však závěr Úřad, co se týče zastupitelnosti jednotlivých způsobů šíření televizního signálu. Krajský soud rovněž pochybil, když se odmítl zabývat v žalobě vznesenou námitkou, směřující proti věcnému vymezení relevantního trhu a závěru o jejím dominantním postavení na něm s poukazem, že toto nebylo namítáno již v rozkladu. Tento závěr nemá oporu ve správním spise. Již v rozkladu bylo namítáno, že do jinak správně vymezeného relevantního trhu (dodávka televizního signálu) nebyly při výpočtu podílu na trhu zahrnuty všechny způsoby šíření televizního signálu. Rozhodnutí je z tohoto důvodu neúplné a jako takové je v tomto směru nepřezkoumatelné. Nesprávně byla posouzena i otázka týkající se vymezení relevantního trhu po geografické stránce. Krajský soud dospěl k závěru, že relevantní trh je třeba jej vymezit pouze oblastmi, do kterých má stěžovatelka instalovány své sítě a do kterých dodává signál. Krajský soud proto nesprávně vymezil relevantní trh z hlediska geografického pouze jako oblasti, do kterých je televizní signál šířen prostřednictvím TKR. Do těchto oblastí je totiž signál dodáván i jinými způsoby (tj. prostřednictvím MMDS, IA, STA a satelitního vysílání), a poskytované služby se proto v těchto oblastech střetávají. Trh nelze zužovat na podkladě izolování konkrétní služby s úzce definovaným obsahem (dodávka 10, resp. 35 programů) s poukazem na to, že pro koncové odběratele této služby by jedinou přijatelnou alternativou byla služba shodného typu na totožné technologické platformě (TKR). Krajský soud tedy nesprávně vychází z toho, že se stěžovatelka v oblastech, ve kterých působí a dodává televizní signál, nestřetává s jinými způsoby dodávky televizního signálu. Stěžovatelka nezneužila své dominantní postavení. Krajský soud jí totiž dal za pravdu v tom, že úroveň zvýšení cen k 1. 1. 2001 je ekonomicky odůvodnitelná. Na druhé straně však považuje za protisoutěžní jednání tzv. predátorské ceny, které mohou potencionálně poškozovat konkurenci (jiné soutěžitele), tj. něco zcela jiného, než je uvedeno ve výroku napadených rozhodnutí. Odůvodnění rozsudku krajského soudu je tak v rozporu s výrokiem přezkoumávaného rozhodnutí. Není možné na jedné straně zamítnutí žaloby odůvodnit tím, že uvedené zvýšení cen je sice ekonomicky odůvodnitelné, a na druhé straně současně konstatovat, že společnost zneužila dominantní postavení v jiné době tím, že dříve nabízela ceny na podnákladové úrovni. Pokud spotřebitelé dříve přijímali službu za nižší cenu než by odpovídalo vynaloženým nákladům, nemůže být tato skutečnost spotřebitelům na újmu. Na základě výše uvedeného stěžovatelka navrhl, aby napadený rozsudek krajského soudu byl zrušen a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je v rozporu se skutečností, že stěžovatelka v rozkladovém řízení proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně namítala nesprávné posouzení, resp. vymezení, relevantního trhu po věcné stránce. V rozkladu bylo totiž namítáno nesprávné vymezení relevantního trhu po geografické stránce a nesprávný závěr, že stěžovatelka zaujímá dominantní postavení a že jej zneužila. Toto je evidentní i z protokolu o jednání, kde zástupce stěžovatelky výslovně uvedl, že s vymezením relevantního trhu po věcné stránce, jak to učinil správní orgán I. stupně, souhlasí a naopak, že nesouhlasí se závěrem, že zneužila svého dominantního postavení. Závěr krajského soudu je proto opodstatněný, když se pro nevyčerpání řádných opravných prostředků, nezabýval uvedenou námitkou stěžovatelky. K námitce nesprávného vymezení relevantního trhu po geografické i věcné stránce odkázal Úřad na rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci ze dne 29. 4. 1999, č. j. 2 A 12/1998 a na podrobné odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně v této věci, jakož i odůvodnění napadeného rozhodnutí o rozkladu a vyjádření k žalobě. Opodstatněná není ani výtky, že se krajský soud nezabýval žalobní námitkou, že stěžovatelka nezaujímal dominantní postavení na trhu. Stěžovatelka dále nesprávně a zavádějícím způsobem interpretuje odůvodnění rozsudku krajského soudu, když dovozuje, že nemohlo dojít k zneužití jejího dominantního postavení na trhu. V kasační stížnosti namítané konstatování krajského soudu totiž nic nemění na tom, že za protisoutěžní jednání lze považovat kroky, které stěžovatelka učinila po převzetí společnosti

DATTELKABEL, a. s, tj. narovnání cen (predátorských cen), které mohlo vést k poškození zájmů jiných subjektů, a to konkrétně spotřebitelů. Není proto správné tvrzení, že krajský soud shledal porušení dominantního postavení v jiném jednání stěžovatelky než správní orgán. Proto Úřad navrhl, aby kasační stížnost byla v celém rozsahu zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

V předmětné věci bylo třeba nejprve posoudit, zda lze stěžovatelce přičítat, že se krajský soud nezabýval a nevypořádal s námitkami směřujícími do věcného vymezení relevantního trhu, čímž by zatížil řízení vadou (nepřezkoumatelností) a zda tato vada mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

Při právním posouzení věci samé pak je třeba po hmotněprávní stránce vyjít ze zákona o ochraně hospodářské soutěže ve znění zákona č. 495/1992 Sb., neboť k jednání, které bylo postiženo rozhodnutím Úřadu, došlo právě za jeho účinnosti. Pozdější právní úpravu ochrany hospodářské soutěže pak je možno zohlednit pouze jako výkladovou pomůcku (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2005, č. j. 2 Afs 92/2005 - 45, které bylo publikováno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 741/2006). Samotný postup správních orgánů obou stupňů je třeba posuzovat z pohledu zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“) účinného ke dni vydání napadeného rozhodnutí.

Kasační námitka o nesprávném vymezení relevantního trhu po věcné stránce (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) a s ní související námitka, že krajský soud pochybil, když se nezabýval vznesenou námitkou směřující proti věcnému vymezení relevantního trhu (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), nejsou důvodné.

Se stěžovatelkou lze souhlasit potud, namítá-li, že krajský soud pochybil při aplikaci § 5 s. ř. s, odmítl-li se, právě s odkazem na toto ustanovení, meritorně zabývat námitkou rozporující způsob věcného vymezení relevantního trhu. Názor, podle kterého nelze za vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním řízení považovat postup, kdy sice účastník podá řádný opravný prostředek, avšak neuplatní v něm námitku, kterou již v tomto stadiu řízení uplatnit mohl, a tuto námitku vznesl až v žalobě, byl již judikaturou správních soudů překonán (např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 12. 4. 1996, č. j. 7 A 11/94 - 32, in Soudní judikatura ve věcech správních č. 530/1999). Pokud by se tedy krajský soud odmítl takovou námitkou zabývat, fakticky by nevyčerpal, ve smyslu dispoziční zásady, předmět řízení vymezený žalobními body (§ 71 odst. 1 písm. d), § 75 odst. 2, věta první s. ř. s.). Argumentace stěžovatelky v žalobě i v kasační stížnosti však obsahově směřuje nikoli proti způsobu, jakým byl vymezen relevantní trh po stránce věcné, ale proti jeho geografickému vymezení. Jakkoli totiž stěžovatelka v řízení před krajským soudem, i v řízení kasační stížnosti, své výhrady k vymezení relevantního trhu označuje jako výhrady proti vymezení věcnému a časovému, ve skutečnosti zpochybňuje závěry vztahující se výlučně k otázce vymezení trhu geografického. S touto otázkou se však již krajský soud v odůvodnění svého rozsudku podrobně vypořádal. Neobstojí proto ani stížní námitka, že se krajský soud nevypořádal s některou ze žalobních námitek, pro níž by bylo třeba jeho rozhodnutí zrušit jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Pojem relevantní trh, který je z pohledu soutěžního práva pojmem klíčovým, byl v rozhodné době vykládán tak, že jde o prostorový a časový souběh nabídky a poptávky takového zboží a služeb, které jsou pro uspokojení určitých potřeb spotřebitelů z funkčního hlediska zaměnitelné. Toto vymezení je zcela v souladu i s recentní úpravou (srov. § 2 odst. 2

zákona č. 143/2001 Sb.) a je i nadále akceptováno v teorii i rozhodovací praxi. Při věcném vymezení relevantního trhu jde o určení výrobků či služeb, které jsou vzájemně zastupitelné. Tato zastupitelnost se přitom posuzuje nikoli pouze z pohledu ryze funkčního, technického, ale také, a především, z pohledu spotřebitele. S maximální přípustnou mírou zjednodušení lze tedy říci, že nepostačí pouze zjišťovat, zda ten či onen výrobek vykazuje technické charakteristiky, které by je umožnily z hlediska použitelnosti substituovat, ale je vždy třeba zabývat se též tím, jak se na možnost substituce dívá spotřebitel. V některých případech tak jako substituty nebudou považovány výrobky (služby) z hlediska použitelnosti zaměnitelné, nejsou-li spotřebitelé, lhostejno z jakého důvodu, ochotni na tuto substituci přistoupit, v jiných případech budou jako substituty naopak považovány výrobky (služby), u nichž jejich povaha možnost uživatelské záměny neimplikuje, avšak spotřebitelé jsou, např. z důvodů lepší cenové dostupnosti jednoho z nich, ochotni změnu ve svých uživatelských preferencích provést. Z hlediska geografického vymezení relevantního trhu lze za jeden trh považovat území, na kterém je věcně zaměnitelný výrobek (služba) zaměnitelný i z hlediska teritoriální dosažitelnosti. Musí zde existovat reálná substituce tohoto výrobku (služby) jiným, věcně zastupitelným, zbožím dodávaným do této oblasti. Podmínky na tomto území musí být zároveň dostatečně vnitřně konzistentní, zároveň však musí vykazovat relevantní odlišnosti odvíjející se od podmínek okolí (toto území bude tvořit jiný, samostatný relevantní trh). Velmi výstižně je geografická definice relevantního trhu uvedena v rozsudku Evropského soudního dvora C-27/76 (United Brands v. Commission), a to jako oblast, ve které jsou podmínky konkurenčního boje stejné.

Úřad vymezil relevantní trh po stránce věcné jako „trh služeb spočívajících v dodávkách televizního signálu“. Proti tomuto vymezení nelze principiálně nic namítat. S tímto posouzením se nadto shoduje i stěžovatelka, jakkoli si lze, ve shodě s dřívější judikaturou (např. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 4. 1. 1999, sp. zn. 2 A 8/98, in Novotný, V.: Přehled judikatury ve věcech ochrany hospodářské soutěže, ASPI, Praha, 2006, s. 110) představit i vymezení restriktivnější, jako je trh služeb poskytovaných prostřednictvím sítě televizních kabelových rozvodů. Právě restriktivnější vymezení zohledňuje způsob, jakým se předmětná služba dostává ke spotřebitelům. Otázka tzv. „distribučních kanálů“ má svou relevanci jak při vymezení relevantního trhu věcného, tak i geografického a její význam odvisí od specifik konkrétní věci. V projednávaném případě je otázka způsobu distribuce velmi významná, neboť stěžovatelkou poskytované technické zpřístupnění samotné služby (dodávky TV signálu) svou povahou nikoli nepodstatně omezuje spotřebitele v případném rozhodnutí zvolit jiný způsob distribuce či jiného dodavatele služeb. Úřad nicméně zvolil přístup, ve kterém při vymezení věcné stránky relevantního trhu tuto skutečnost nepojal jako dělící kritérium a do společného trhu tak zahrnul veškeré způsoby smluvních dodávek televizního signálu, bez ohledu na způsob prováděné distribuce. V odůvodnění pak podrobně vyložil, proč v daných lokalitách připadaly v potaz pouze dodávky poskytované prostřednictvím TKR či MMDS. S tímto vymezením věcného relevantního trhu, se kterým stěžovatelka v žalobě výslovně souhlasila, a který navíc ve svém důsledku pro ni znamená příznivější postavení při hodnocení její tržní síly, se krajský soud ztotožnil. Není proto opodstatněná stížná námitka, že by krajský soud nesprávně posoudil otázku věcného vymezení relevantního trhu.

Povaha „distribučního kanálu“ poskytované služby se však, jak již bylo uvedeno, promítá do vymezení relevantního trhu po stránce geografické. V této souvislosti je třeba uvést, že pojmovým znakem relevantního trhu je střet nabídky a poptávky po určitém zboží či službě. Tento střet se odehrává v konkrétních místech a konkrétním čase. Jestliže tedy technický způsob, na němž je poskytování služby stěžovatelky založeno, omezuje její distribuci jen na určité lokality, je vymezení relevantního trhu pouze těmito lokalitami zcela opodstatněné, neboť v jiných lokalitách reálně ke střetu nabídky stěžovatelky a jiných soutěžitelů dojít nemůže. V tomto smyslu se vyjádřil, ve skutkově velmi podobné věci, již dříve i Vrchní soud v Olomouci ve shora citovaném rozsudku, v němž vyslovil, že „územní vymezení trhu je pro zvláštnost poskytované služby technickými podmínkami (položení kabelů a zavedení rozvodu do domů a zřízení

účastnických zásuvek) dáno nejméně položením kabelů paralelně s kabely konkurence (...). V tomto případě zaujímá žalobce postavení na trhu ohraničeném těmito lokalitami, na nichž provozuje svou činnost – provoz TV vysílání. Označení takového soutěžitele, který vysílá jen na určitém území, za monopolního, je při splnění dalších zákonných podmínek možné, avšak jen pokud se týká jeho chování výlučně na území a pro území, kde tyto dodávky zajišťuje“. Odůvodnění rozsudku krajského soudu je postaveno na stejné premise. Stěžovatelka se proto nedůvodně domnívá, že krajský soud pochybil, pokud vymezil relevantní trh po stránce geografické územím (lokalitou), v níž je televizní signál dodáván prostřednictvím KTR. Nejvyšší správní soud proto i tuto stížní námitku posoudil jako nedůvodnou.

Neopodstatněná je také další stížní bod, že se krajský soud nedostatečně zabýval námitkou o absenci dominantního postavení stěžovatelky, a proto ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zatížil své řízení vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.

V této souvislosti je především nezbytné, s poukazem na aplikované právní předpisy, vymezit pojem dominantního postavení soutěžitele. Definici tohoto pojmu lze nalézt v ustanovení § 9 zákona o hospodářské soutěži. V odst. 1 tohoto ustanovení je obsaženo obecné pravidlo, podle něhož je dominantním postavením takové postavení soutěžitele na relevantním trhu, kde není vystaven podstatné soutěži; oproti tomu o monopolní postavení jde tehdy, není-li na relevantním trhu vystaven soutěži vůbec. Podle odst. 2 citovaného ustanovení pak má dominantní postavení na trhu vždy ten soutěžitel, který dodávkami na relevantním trhu zajišťuje v období kalendářního roku nejméně 30% dodávek shodného, porovnatelného nebo vzájemně zastupitelného zboží.

Nejvyšší správní soud shledal vyslovený právní závěr krajského soudu o existenci dominantního postavení stěžovatelky souladným se zákonem. Je tomu tak proto, že otázka existence dominantního postavení je neoddělitelně spjata s vymezením relevantního trhu, resp. je nutno jej posuzovat vždy právě v mezích tohoto trhu. Stěžovatelka své žalobní námitky o neexistenci dominantního postavení opřela o nesprávně vymezený geografický relevantní trh (území celé České republiky). Dovožovala totiž, že pokud správní orgán chybně vymezil relevantní trh, musel dospět též k chybnému závěru o jejím dominantním postavení. Za situace, kdy se krajský soud dostatečně vypořádal, v mezích žalobních námitek, s vymezením relevantního trhu, bylo by nadbytečným a matoucím, aby se opětovně v odůvodnění svého rozsudku zabýval vymezením relevantního trhu i ve vztahu k posouzení důvodnosti žalobní námitky o neexistenci dominantního postavení stěžovatelky na něm. Pokud proto krajský soud v napadeném rozsudku pouze uvedl, v kontextu vymezeného relevantního trhu, že stěžovatelka zaujímala na trhu dominantní postavení, neobstojí její stížní námitka, že se v podstatné části nezabýval žalobní námitkou o neexistenci jejího dominantního postavení, a že proto zatížil své řízení vadou ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm.d) s. ř. s.

Stěžovatelka rovněž v kasační stížnosti namítala, že důvodu, pro který Úřad dospěl k závěru o zneužití dominantního postavení, rozsudek krajského soudu neodpovídá. Vychází při tom z toho, že Úřad svůj právní závěr o zneužití dominantního postavení opřel o zvýšení ceny poskytovaných služeb ke dni 1. 1. 2001. Oproti tomu krajský soud dovedl závěr o zneužití dominantního postavení z toho, že stěžovatelka v určité době nabízela cenu svých služeb na podnákladové úrovni. Z takto formulované stížní námitky Nejvyšší správní soud dovedl, že stěžovatelka implicitně namítá jinou vadu řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm.d) s. ř. s., která má spočívat v tom, že krajský soud sice dospěl k totožnému právnímu závěru o zneužití dominantního postavení stěžovatelkou jako Úřad, ale na základě jiného jednání, které jí však nemělo být správním orgánem přičítáno.

K vytykané jiné vadě řízení se již dříve vyslovil nejen Nejvyšší správní soud, ale i Ústavní soud. Např. v nálezu ze dne 18. 10. 1999, sp. zn. IV. ÚS 279/99, publikovaném pod č. 142, vyjádřil, že „pokud soud poté, co dospěl k závěru o nesprávnosti posouzení věci správním rozhodnutím, sám právně i skutkově „vykročil“ jiným směrem, především stanovisko, jež by v prvním sledu měl zaujmout správní orgán. V takových případech je totiž účastníkům zcela uzavřena cesta k tomu, aby mohli předložit důkazy, které z dosavadního pohledu se neukazovaly jako relevantní, byť důkazní břemeno zde může být na straně účastníka, a navíc je takovým soudním rozhodnutím věc posunuta do roviny nepřezkoumatelnosti“. Obdobný právní názor vyslovil v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 5 As 20/2003 - 64 (dostupný na www.nssoud.cz) i Nejvyšší správní soud, když uvedl, že „Soud, který dospěl k závěru o nesprávnosti posouzení právní otázky správním rozhodnutím, sám právně i skutkově posoudil věc zcela jiným směrem na místě správního orgánu. Zamítl-li soud v této situaci žalobu, je takové rozhodnutí zatíženo vadami, pro které je Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zruší“. Obdobné důsledky je třeba dovozovat ve všech případech, kdy krajský soud opřel svůj právní názor ve věci o jiné skutkové a právní okolnosti, než o které je opřel správní orgán, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno. Toto pochybení má nejen za následek nepřípustné nahrazení úvahy správního orgánu krajským soudem (vykročení jiným směrem), ale také zásah do principu rovnosti účastníků řízení (čl. 96 odst. 1 Ústavy, čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a § 36 odst. 1 s. ř. s.), neboť je tímto postupem soudu účastníkům řízení odnímáno právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své rozhodnutí.

Krajský soud skutečně v napadeném rozsudku, oproti rozhodnutím Úřadu, výslovně pojmenoval jednání stěžovatelky předcházející dni 1. 1. 2001 v oblasti cenové politiky jí poskytovaných služeb, jako uplatnění tzv. predátorských cen. Opřel se při tom o důkazy provedené ve správním řízení i závěry vyplývající z odůvodnění správních rozhodnutí. I zde se totiž Úřad vyslovil, že stěžovatelka úmyslně stanovila nízké ceny za své služby, za účelem získání co největšího počtu abonentů (viz. str. 13). Aby bylo možno dovozovat, že rozsudek krajského soudu byl založen na jiné vadě řízení, ve smyslu stížního důvodu upraveného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., musel by krajský soud vyslovit závěr o zneužití dominantního postavení v souvislosti s predátorskými cenami za služby, které stěžovatelka poskytovala do 31. 12. 2000, tedy jednáním na újmu jiným soutěžitelům. O tento případ však evidentně v projednávané věci nejde. Je tomu tak proto, že krajský soud, byť označil cenovou politiku u služeb poskytovaných do 31. 12. 2000 za závadnou, dospěl ke stejnému právnímu závěru jako Úřad, tj. že stěžovatelka zneužila své dominantní postavení zvýšením cen jí poskytovaných služeb od 1. 1. 2001 na újmu konečných spotřebitelů. Tuto okolnost výslovně a přiléhavě zdůraznil, když ve svém rozsudku, v souvislosti se závěrem o zneužití dominantního postavení stěžovatelkou, uvedl, že: „Zákon o ochraně hospodářské soutěže totiž v § 9 odst. 3 výslovně stanoví, že toto postavení nesmí být soutěžitelem zneužíváno na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů, ani na úkor veřejného zájmu. Právě tyto důsledky byly v předcházejícím správním řízení posuzovány – správní orgány obou stupňů nehodnotily předcházející možné poškození zájmu jiných soutěžitelů, ale soustředily se na zjištění, zda zvýšením cen nedošlo k poškození zájmů spotřebitelů. Existence podnákladových cen (a jejich vliv na jiné soutěžitele) nebyla v tomto řízení hodnocena, ale sloužila pouze jako východisko pro posuzování dalšího jednání žalobce“. (str. 6 verte rozsudku). Stěžovatelka se proto nedůvodně namítala, že krajský soud dospěl k závěru, že zneužila dominantního postavení v souvislosti s jednáním, kdy do konce roku 2000 udržovala predátorské ceny (tedy nedovoleně cenově konkurovala vůči jiným soutěžitelům) a nikoliv proto, že zneužila svého dominantního postavení ve vztahu ke konečným spotřebitelům jí poskytovaných služeb. Krajský soud při svém rozhodnutí nevykročil jiným směrem, jak se snaží stěžovatelka dovodit, a proto Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku o jiné vadě řízení před krajským soudem.

Stejně tak neobstojí ani námitka, že krajský soud dospěl k nesprávnému právnímu názoru o zneužití dominantního postavení právním předchůdcem stěžovatelky.

Ustanovení § 9 odst. 3 zákona o hospodářské soutěži zakotvuje pravidlo, že dominantní postavení nesmí být soutěžitelem zneužíváno na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů, ani na úkor veřejného zájmu pod písm. a) až d) demonstrativně vyjmenovává, jaká jednání soutěžitele s dominantním postavením je třeba považovat za zneužití dominantního postavení. Ke zneužití monopolního (dominantního) postavení soutěžitelem proto ve smyslu citovaného ustanovení může dojít i jinak než způsobem uvedeným v tomto ustanovení. Může jít např. o taková jednání, která jsou jako "zneužití postavení" uznávána Komisí ES a Evropským soudním dvorem, jestliže jejich zákaz je naplněním účelu zákona vyjádřeného v § 1 odst. 1 zákona o hospodářské soutěži. Dominantním postavením tak bylo v rozhodném období, tj. roku 2001, vždy postavení soutěžitele na trhu zboží (zboží nebo služeb), pokud jeho tržní podíl na relevantním trhu přesáhne 30%, přičemž ale nedosáhne úrovně monopolního postavení. Samo o sobě dominantní postavení není právně závadné a postižitelné. Tím je až jeho zneužití, a to jednáním na újmu jiným soutěžitelům, spotřebitelům nebo na úkor veřejného zájmu. Rozhodující není ani zavinění soutěžitele, ale skutečnost, že ke zneužití došlo, tedy, že soutěžitel, který má na relevantním trhu dominantní postavení, se dopustí kvalifikovaného a závadného jednání, které je na újmu hospodářské soutěži, tedy na újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům anebo veřejnému zájmu. Je i nepsaným pravidlem, že s existencí dominantního postavení soutěžitele na trhu musí být vždy zásadně spojena jeho „větší obezřetnost“ než v případě soutěžitele, kterému takové (dominantní) postavení na daném trhu nesvědčí.

Stěžovatelka v kasací stížnosti, v souvislosti se závěrem o zneužití svého dominantního postavení na trhu, namítala, že rozhodně pouhým zvýšením cen nemohla poškodit spotřebitele, neboť zvýšení cen nebylo prováděno zpětně. Zdůraznila, že pokud spotřebitelé dříve přijímali službu za nižší ceny, než by to odpovídalo vynaloženým nákladům, potom tato okolnost nemůže být spotřebitelům na újmu. Nebylo navíc ani prokázáno, že by takové jednání poškozovalo konkurenční společnosti. Z takto formulované námitky včetně argumentace k ní Nejvyšší správní soud dovodil, že stěžovatelka namítá nesprávné právní posouzení věci krajským soudem, který měl dojít k nesprávnému právnímu závěru, že stěžovatelka zneužila své dominantní postavení a posoudil ji jako námitku vůči nesprávném výkladu ustanovení § 9 odst. 3 zákona o hospodářské soutěži.

Jak již bylo uvedeno, podle ustanovení § 9 odst. 3 věty první zákona o hospodářské soutěži nesmí být monopolní nebo dominantní postavení zneužíváno soutěžitelem na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů, ani na úkor veřejného zájmu. Toto ustanovení tedy generálně zakazuje zneužívání dominantního postavení (tzv. generální klauzule) a v těchto mezích) příkladmo vymezuje, jaké jednání soutěžitele s dominantním postavením je třeba považovat za zneužití dominantního postavení. Přitom ke zneužití monopolního (dominantního) postavení soutěžitelem může dojít i jinak než způsobem popsáním v tomto ustanovení. Nelze při tom ani vyloučit, že zneužitím dominantního postavení na trhu může být i jednání, které by na jedné straně bylo ve prospěch jiných soutěžitelů, avšak na druhé straně by současně bylo na újmu konečného spotřebitele. I takové jednání je proto nutno považovat za zneužití dominantního postavení ve smyslu ustanovení § 9 odst. 3 zákona o hospodářské soutěži, a to pro závadnost jednání ve vztahu ke konečným spotřebitelům. A právě o tento případ šlo v předmetné věci.

Předně je třeba odmítnout argumentaci stěžovatelky, že nepoškodila konkurenční společnosti a že nemohla zneužít svého dominantního postavení, neboť se pouze přizpůsobovala situaci na trhu, kdy i konkurenční společnosti nabízely své služby na podnákladové úrovni. Je tomu tak proto, že krajský soud opřel svůj právní závěr o zneužití dominantního postavení stěžovatelkou o újmu způsobenou konečným spotřebitelům, a nikoliv o újmu, která mohla vzniknout jiným soutěžitelům. Vznesená námitka, že jednání stěžovatelky nepoškozovalo konkurenční společnosti, tak směřuje mimo vyslovený právní názor krajského soudu, a proto se jí Nejvyšší správní soud nemohl zabývat. Dále nepřihlížel k námitce, že nemohlo dojít

k poškození spotřebitele, když ke zvýšení cen za jeho služby nedošlo zpětně, neboť se jedná o nepřipustnou námitku, protože ustanovení § 109 odst. 4 s. ř. s. in fine brání tomu, aby stěžovatelka v kasační stížnosti uplatňovala jiné skutkové důvody, než které uplatnila před vydáním napadeného rozhodnutí krajského soudu.

Stěžovatelka se mylí, když dovozuje, že pouhým zvýšením cen nemohla poškodit spotřebitele, a to zvláště za situace, kdy spotřebitelé dříve přijímali její služby za nižší ceny, než to odpovídalo vynaloženým nákladům. Krajský soud vyšel z důkazů provedených v průběhu správního řízení a ze zjištění správních orgánů v tom směru, že důsledky jednání stěžovatelky (zvýšení cen za jeho služby) jsou plně v neprospěch spotřebitelů, bez toho, že by jim byly jinak kompenzovány. Protože zákon o hospodářské soutěži neobsahuje definici tohoto pojmu, je třeba vyjít ze smyslu a účelu dané právní úpravy v závislosti na konkrétních skutkových okolnostech, jak příležitostně uvedl již krajský soud, který se vyslovil, že tato újma nemusí být identifikována ve vztahu ke konkrétnímu subjektu, či jakkoliv kvantifikována; postačí jen její druhové vymezení, konkrétně, je-li evidentní, že počínáním soutěžitele vznikla na straně konkrétního spotřebitele majetková újma. Jinými slovy vyjádřeno o újmu spotřebiteli půjde tehdy, ocitne-li se konečný spotřebitel v situaci, kdy buď akceptuje výrazné zvýšení poskytovaných služeb (v předmětné věci zvýšení o 289%, resp. o 141%, resp. o 98,8%) nebo na ně rezignuje, a to s ohledem na obtížnou substituci poskytovaných služeb ze strany konkurenčního soutěžitele. Pokud proto krajský soud dovodil shodně s Úřadem, že v předmětné věci stěžovatelka zneužila dominantní postavení k újmě konečných spotřebitelů, posoudil věc po právní stránce v souladu se zákonem. Na újmu věci není ani to, že se krajský soud neomezil jen na konstatování formálních aspektů chování stěžovatelky, ale i na jeho dopady na hospodářskou soutěž jako takovou, jakož i na konečné spotřebitele (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2005, č. j. 2 A 13/2002 - 424, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 563/2005). V tomto rozsudku bylo vyjádřeno, že „účelem zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, je ve smyslu jeho § 1 odst. 1) ochrana hospodářské soutěže na trhu proti jejímu omezování, zkruslování nebo vylučování; proto je třeba za základ považovat právě zjištění, že k takovému narušení soutěže skutečně došlo, a to v materiálním, nikoli jen formálním smyslu“.

Na uvedeném právním závěru o zneužití dominantního postavení stěžovatelkou nic nemění ani jí poukazovaná okolnost, že v předchozím období koneční spotřebitelé přijímali poskytovanou službu za nižší ceny, než by to odpovídalo jí skutečně vynaloženým nákladům. Z hlediska posouzení zneužití dominantního postavení se totiž jedná o okolnost zcela nepodstatnou, jejíž relevance nabývá na významu pouze v případě uložení sankce (pokuty) za zneužití dominantního postavení a určení její výše. V daném případě se však o takovou situaci nejednalo.

K explicitně namítaným vadám řízení před správními orgány, tedy důvodu k podání kasační stížnosti ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stěžovatelka neuvedla žádnou argumentaci, a proto v tomto směru nemohl Nejvyšší správní soud napadený rozsudek přezkoumat.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá jednak o ustanovení § 60 odst. 1 věta první, odst. 7 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl a jednak o ustanovení § 60 odst. 7 ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož se náhrada zcela nebo zčásti účastníkům řízení nepřizná,

jsou-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a Úřadu, který byl zastoupen advokátem a měl ve věci úspěch, nebyla náhrada nákladů řízení přiznána, protože jako ústřední orgánem státní správy má dostatek kvalifikovaných zaměstnanců s vysokoškolským právnickým vzděláním, a proto lze od něj právem očekávat, že v řízení o kasační stížnosti bude také své rozhodnutí schopen sám kvalifikovaně hájit, v čemž spatřuje důvod zvláštního zřetele hodný.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. července 2008

JUDr. Eliška Cihlářová, v. r.
předsedkyně senátu



Za správnost vyhotovení:
Kateřina Rajčoková