



Úřad pro ochranu hospodářské soutěže Joštova 8, Brno	
Došlo: - 4 -03- 2002	
Číslo: 1248/02	Vyřizuje:
Přílohy:	

ČESKÁ REPUBLIKA

2 A 11/2001- 70

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Vrchní soud v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce **ČESKÝ TELECOM, a.s., IČ 60193336, Olšanská 5, Praha 3, 130 34**, zast. JUDr. Karlem Muzikářem, advokátem AK Weil, Gotshal & Manges v.o.s, Křižovnické náměstí 1, Praha 1, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Joštova 8, Brno**, o přezkoumání rozhodnutí jeho předsedy ze dne 20.7.2001 č.j. R 4/2000/A,

t a k t o :

- I. Žaloba se **z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

Žalobce podal u Vrchního soudu v Olomouci dne 19.9.2001 žalobu proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 20.7.2001 č.j. R 4/2000/A, kterým změnil rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6.12.1999 č.j. S 104/99-

2070/99-210 v bodě 3. výroku tak, že za porušení § 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“), se žalobci ukládá pokuta ve výši 1.800.000,- Kč. Zároveň pak rozhodl o splatnosti této pokuty.

Ve stížnostních bodech žalobce namítl, že žalovaný měl postupovat podle dosavadních předpisů, tj. zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, na základě něhož byla uložena pokuta ve výši 1.800.000,- Kč. Tento zákon připouštěl uložení pokuty za zneužití dominantního postavení nejpozději do jednoho roku od zjištění porušení povinnosti. O porušení povinnosti se žalovaný dozvěděl prokazatelně již 5.10.1999, když oznámil zahájení předmětného správního řízení, nejpozději však 6.12.1999, kdy bylo vydáno prvoinstanční rozhodnutí a fixován zjištěný skutkový stav. Napadeným rozhodnutím uložená pokuta byla však uložena až dne 26.7.2001, kdy bylo žalovanému doručeno a nabylo právní moci napadené rozhodnutí. Před tímto datem tato, ani žádná jiná pokuta žalobci uložena nebyla, a to mj. i v důsledku shora označeného rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 15.5.2001. Žalobci tak byla napadeným rozhodnutím uložena pokuta po uplynutí zákonem stanovené subjektivní lhůty jednoho roku a byl tak porušen zákon. Žalovaný se neřídil závazným právním názorem Vrchního soudu v Olomouci o tom, že lze vycházet již jen z újmy způsobené toliko soutěžiteli. Tento závěr spočívá ve skutečnosti, že snížení výše pokuty z původní částky 2.000.000,- Kč na částku 1.800.000,- Kč není přiměřené se zřetelem na skutečnost, že v napadeném rozhodnutí mělo být přihlíženo pouze k újmě způsobené jinému soutěžiteli (společnosti DATTEL, a.s.), a nikoli k újmě způsobené spotřebitelům. Žalovaný navíc toto snížení nijak dále věcně neodůvodnil a omezil se na formální zopakování právního názoru shora uvedeného. Proto napadené rozhodnutí shledává nezákonným i v důsledku nedostatku odůvodnění napadeného rozhodnutí. Navrhl tak, aby rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže bylo zrušeno a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

Ve vyjádření se k podané žalobě zaujal žalovaný stanovisko zejména k otázce přiměřenosti částky 200.000,- Kč, o kterou byla snížena původní pokuta. Uvedl, že nevybočil z mezí stanovených § 14 odst. 4 zákona a povolených mezí správního uvážení. Vzal především na zřetel, že žalobce prokazatelně zneužil své dominantní postavení na trhu provozování jednotné telekomunikační sítě na území UTO 02 Praha k újmě jiného soutěžitele, což je závažným porušením zákona, a uváděná újma spotřebitelů byla jen

jednou z několika přitěžujících okolností, a to nikoli takovou, od níž jedině žalovaný odvíjel úvahy o výši pokuty. Výše uložené pokuty činí cca 0,003% čistého obratu, který žalobce dosáhl v roce 1998. V dalším poukázal na judikaturu zdejšího soudu, zejména rozhodnutí vedených pod sp.zn. 2 A 5/96, 2 A 12/98. Navrhl žalobu zamítnout.

Vydání tohoto rozhodnutí předcházela rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 15.5.2001 č.j. 2 A 10/2000-58, který byl vyhlášen v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15.9.2000 č.j. R 4/2000. V posléze označeném soudním řízení bylo přezkoumáváno rozhodnutí žalovaného, v němž bylo prve dne 6.12.1999 vydáno rozhodnutí prvostupňového orgánu, podle něhož žalobce zneužil své dominantní postavení na trhu provozování jednotné telekomunikační sítě tím, že opakovaně od 25.2.1999 dosud odmítl uzavřít s jiným držitelem pověření k provozování jednotné telekomunikační sítě a poskytování telekomunikačních služeb dodatek ke smlouvě o propojení, který by umožňoval zavedení takového tarifu, jež by odpovídal tarifu INTERNET 99 tak, že by přitom tento jiný držitel pověření získal tržby generované z provozu ve své síti. Tím účastník řízení porušil ustanovení § 9 odst. 3 zákona k újmě společnosti DATTEL, a.s., která neobdržela od žalobce poplatky z příchodního provozu z jeho sítě v případě účtování nižšího tarifu, než je běžný tarif platný pro místní a první meziměstské pásmo spotřebitelům v síti žalobce, využívajících pro přístup k síti INTERNET služeb poskytovatelů připojených v síti DATTEL, čímž byla ona společnost znevýhodněna v hospodářské soutěži. Podle druhého bodu výroku podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. d) zákona toto jednání bylo zakázáno a podle § 9 odst. 3 zákona a § 14 odst. 4 zákona byla uložena pokuta ve výši 2.000.000,- Kč. Druhostupňovým rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15.9.2000 č.j. R 4/2000 byl potvrzen výrok v bodech 2 a 3, kdežto v bodě 1 změněn tak, že žalobce porušil ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění zákona č. 495/1992 Sb. a zákona č. 263/1993 Sb. tím, že zneužil své dominantní postavení na trhu provozování jednotné telekomunikační sítě na území UTO 02 Praha k újmě společnosti DATTEL, a.s. – dalšího držitele pověření k provozování JTS na území UTO 02 Praha, neboť po zavedení své služby INTERNET 99 v lednu 1999 opakovaně od 25.2.1999 až dosud, odmítl bez objektivně ospravedlnitelných důvodů uzavřít s onou společností dodatek ke smlouvě o propojení telekomunikačních zařízení a sítí z 23.6.1995 s podmínkami propojení, které by společnosti po zavedení její vlastní internetové služby v březnu 1999 umožnily přijetí takové tarifu za poskytování této služby, jež by odpovídal tarifu služby INTERNET 99 tak, aby získala tržby generované

z provozu ve své části JTS; tím, že účastník řízení odmítl přistoupit na dohodu s onou společností o takových podmínkách propojení, podle nichž by jí poskytoval poměrnou část příjmů z příchozího provozu ve své části JTS v případě nižšího než běžného tarifu (platného pro místní a první meziměstské pásmo), který účtoval spotřebitelům v jí provozované síti, využívajících pro přístup k síti INTERNET služby poskytovatelů této služby připojených v síti společnosti DATTEL, a.s., tuto znevýhodnil v hospodářské soutěži. Rozsudkem Vrchního soudu v Olomouci ze dne 15.5.2001 č.j. 2 A 10/2000-58 bylo rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15.9.2000 č.j. R 4/2000 zrušeno v bodě 3, tj. v bodě, v němž byl potvrzen výrok prvostupňového orgánu v bodě 3 jeho rozhodnutí o uložení pokuty ve výši 2.000.000,- Kč. Ve zbytku byla žaloba zamítnuta. Rozsudek nabyl právní moci dne 4.6.2001. V rozsudku jako důvod pro zrušení předmětné části rozhodnutí žalovaného soud konstatoval, že odpovídá zásadě legality, aby rozhodnutí o pokutě bylo vymezeno konkrétním porušením povinnosti. Jakkoli je výše pokuty věcí správního uvážení, sankce nemůže stát mimo vlastní důvody porušení zákona, jak jsou vysloveny ve výroku rozhodnutí. To totiž předurčuje odůvodněnost uložení pokuty. Jestliže tedy porušení zákona bylo spatřováno v jednání působícím újmou soutěžiteli, pak jen za takto vymezené porušení zákona lze uložit sankci. Způsobená újma spotřebitelů byla předmětem dokazování a řádně zjištěna, nebyla však učiněna předmětem skutkové podstaty zneužití dominantního postavení, což s ohledem na skutečnost, že jde o vymezení generální klauzule, je zapotřebí. Zavázal žalovaného k tomu, aby v dalším řízení zohlednil skutečnost, že výše uložené pokuty může být odůvodněna toliko obsahem skutku, jenž se stal předmětem porušení zákona a byl vymezen výrokovou částí rozhodnutí. Byla-li původní výše pokuty určena dvěma důvody, a to újmou způsobenou soutěžiteli a újmou způsobenou spotřebiteli, musí být její výše limitována okolností, že lze vycházet již jen z újmy způsobené toliko soutěžiteli.

Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 20.7.2001, které je předmětem této žaloby a tohoto řízení, odůvodňuje výši uložené pokuty tak, že postupoval dle § 27 odst. 2 zákona č. 143/2001 Sb., totiž že řízení zahájená před dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních předpisů, a uvedl, že znovu přezkoumal rozhodnutí prvostupňového orgánu v části týkající se výše a odůvodnění pokuty uložené účastníkovi řízení za prokázané porušení zákona a vycházel z právního názoru soudu. Po novém přezkoumání této věci v intencích rozsudku soudu konstatuje, že nelze akceptovat ty úvahy o výši pokuty, kdy vzal na zřetel jako přitěžující okolnost pro účastníka řízení újmu, kterou svým jednáním způsobil spotřebitelům, neboť tato újma, byť byla v řízení

prokázána, nebyla předmětem výroku o porušení zákona. V rámci správního uvážení na návrh zvláštní komise ustavené podle § 61 odst. 2 správního řádu rozhodl o přiměřeném snížení původní pokuty ve výši 2.000.000,- Kč na 1.800.000,- Kč, když ostatní důvody pro uložení sankce účastníkovi řízení trvají, neboť tento, jak vyplynulo z rozsudku soudu, prokazatelně zneužil své dominantní postavení na trhu provozování jednotné telekomunikační sítě. Přiměřeným snížením pokuty zohledňuje shora uvedený nedostatek v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.

Ve správním spise, který žalovaný předložil, se nalézají listiny, na jejichž základě správní úřad opětovně rozhodl. Další dokazování prováděno nebylo.

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného včetně řízení, které mu předcházelo, ale žalobu neshledal důvodnou. O námitkách žalobce uvážil takto.

Ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy. Podle § 249 odst. 1 o.s.ř. řízení se zahajuje na návrh, který se nazývá žalobou. Podle druhého odstavce pak žaloba musí kromě obecných náležitostí podání obsahovat označení rozhodnutí správního orgánu, které napadá, vyjádření v jakém rozsahu se toto rozhodnutí napadá, uvedení důvodů, v čem žalobce spatřuje nezákonnost rozhodnutí správního orgánu a jaký konečný návrh činí.

Podle § 250i odst. 1 o.s.ř. při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí je pro soud rozhodující skutkový stav, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí; dokazování se neprovádí. Podle třetího odstavce k vadám řízení před správním orgánem soud přihlédne, jen jestliže by vzniklé vady mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

Podle § 245 odst. 2 o.s.ř. u rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě zákonem povolené úvahy (správní uvážení), přezkoumává soud pouze, zda takové rozhodnutí nevybočuje z mezí a hledisek stanovených zákonem.

Podle zákona o ochraně hospodářské soutěže č. 63/1991 Sb., ve znění zákonů č. 495/1992 Sb a č. 286/1993 Sb., § 1 odst. 1 účelem tohoto zákona je ochrana hospodářské soutěže na trhu výrobků a výkonů (dále jen „zboží“), proti jejímu omezování, zkreslování, nebo vylučování (dále jen „narušování“). Podle § 2 odst. 1 písm. a) se tento zákon vztahuje

na fyzické a právnické osoby, které se účastní hospodářské soutěže, i když nejsou podnikatelé (dále jen „soutěžitelé“). Podle § 14 odst. 4 zákona Úřad je oprávněn za porušení ostatních povinností uvedených v tomto zákoně uložit soutěžitelům pokutu až do výše 10 mil. Kč nebo do výše 10% z čistého obrátu za posledně ukončený kalendářní rok. Jestliže je prokázán majetkový prospěch soutěžitele v důsledku porušení povinností podle tohoto zákona, uloží se mu pokuta nejméně ve výši tohoto prospěchu. Podle pátého odstavce pokutu může Úřad uložit do jednoho roku od zjištění porušení povinností, nejpozději však do tří let následujících pro roce, ve kterém byla tato povinnost porušena.

K posouzení se předkládají dvě námitky. Žalobce má především za to, že žalovaný již neměl pravomoc pokutu uložit, když tak neučinil v jednoróční subjektivní lhůtě. Uloženou pokutu řádně neodůvodnil. Vyřešení prve zmíněné námitky předchází druhou. Soud se neztotožňuje s právním názorem žalobce na počítání subjektivní lhůty pro uložení pokuty za správní delikt podle § 14 odst. 4 zákona. Požadavek, aby ve lhůtě jednoho roku od zjištění porušení povinnosti bylo pravomocně rozhodnuto nebo dokonce doručeno, by výrazně zkrátil lhůtu pro rozhodování správního orgánu, popřípadě navíc by právní moc závisela též na skutečnostech, které správní orgán nemůže ovlivnit. Požaduje-li právní předpis, aby v určité lhůtě bylo rozhodnuto, nelze do tohoto požadavku zahrnovat i následné skutečnosti doručení či právní moci. Předpis nemůže ukládat, aby se ve lhůtě stalo něco, co samo o sobě právem upraveno není (srov. Jan Bárta, Správní právo, 1/1997). Soud zastává tezi, že rozhodnout ve lhůtě nemůže znamenat nic jiného, než ve lhůtě rozhodnutí vydat, a je tak rozhodné datum vydání rozhodnutí, není-li přítomnému účastníkovi vyhlášeno. To se v tomto případě ani nestalo. Uložením pokuty je nutno rozumět v logice časové souslednosti vydání rozhodnutí v prvním stupni. Aby uložení pokuty muselo ve lhůtě jednoho roku nabyt právní moci, muselo by citované ustanovení zákona takovouto podmínku obsahovat nebo vyplývat z jiných ustanovení zákona. Ani tak tomu není a zákonodárce sám tímto způsobem svou vůli neprojevil. Vzhledem k náročnosti zjištění skutkových okolností ve věcech hospodářské soutěže a právního posouzení, které zcela odůvodněně bývá konfrontováno s rozhodovací praxí orgánů Evropské unie (zejména Komise a Evropského soudního dvora), nelze dobu stanovenou pro uložení pokuty na základě spolehlivě zjištěného stavu věci (§ 46 správního řádu), považovat za natolik dlouhou, aby bylo možno uvažovat o jejím zkrácení o dobu doručení a nabytí právní moci nebo dokonce o dobu projednání a opětovného doručení a nabytí právní moci rozhodnutí o rozkladu. Soud svou argumentaci vyjádřil prve v rozsudku, na který žalovaný poukázal (ze dne 29.4.1999 sp.zn. 2 A 12/98). Stanovisko, které zaujalo

Plénium Nejvyššího soudu ČR pod sp.zn. Rc 9/2000 vychází ze stejného přesvědčení a soud v něm nalézá oporu i pro toto své rozhodnutí. Ústavní soud ČR ve svém rozhodnutí IV. ÚS 146/99 nejen že se opřel o stanovisko Pléna Nejvyššího soudu ČR, ale výslovně se postavil na stranu argumentace, že pokud by chtěl zákonodárce stanovit požadavek, že ve stanovené lhůtě musí být rozhodnuto pravomocně, nepochybně by tak učinil výslovně. Smysl lhůt vidí i v ponechání dostatečného časového prostoru pro komplexní a spravedlivé posouzení věci. To se plně uplatní i ve věcech hospodářské soutěže, neboť jiný výklad by mohl vést k praktickému selhání účinného sankcionování porušení zákona, a to vzhledem ke shora zmíněné náročnosti dokazování, případně i právního hodnocení. Soud tak uzavírá, že rozhodnutí o uložení pokuty bylo učiněno ve lhůtě jednoho roku od zjištění porušení povinnosti, když řízení ve věci bylo žalovaným zahájeno dne 1.10.1999 (č.l. 124) a rozhodnutí o uložení sankce bylo vydáno dne 6.12.1999. Podnět, na jehož základě bylo prováděno předběžné šetření, došel žalovanému již dne 1.6.1999. Jednorozhodnutí o uložení sankce tak byla dodržena. Druhostupňový orgán poté, kdy jeho potvrzující rozhodnutí bylo soudem zrušeno, a tudíž prvostupňové rozhodnutí pozbylo právní moci, vydal rozhodnutí, jímž nově pokutu neukládal, nečinil tak ani pro jiný skutek, nýbrž pouze výrok prvostupňového orgánu změnil. Tuto změnu nelze považovat za samostatné rozhodnutí o uložení pokuty, ale jako kontinuální pokračování řízení o porušení § 9 odst. 3 zákona v části týkající se uložení sankce.

Protože tedy rozhodnutí bylo vydáno v jednorozhodnutí subjektivní lhůtě, mohl se soud zabývat další námitkou ohledně neodůvodněné výše uložené pokuty. Ani s tímto názorem se soud neztotožňuje, neboť výše pokuty uložená za porušení povinnosti je věcí volného správního uvážení (§ 245 odst. 2 o.s.ř.). Z odůvodnění rozhodnutí však musí být v každém případě zřejmé, zda se správní orgán otázkou výše pokuty zabýval, a to z hlediska kritérií stanovených v § 14 odst. 4 zákona a jaké skutečnosti vzal v úvahu a jakou úvahou se řídil. Důvody, o něž se žalovaný opírá, jsou velmi dobře seznatelné z jeho druhostupňového, tak i prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný ve druhém stupni pojal odůvodnění v intencích zásady jednotnosti správního řízení. Omezil se na oddělení důvodů vedoucích ke změně výše původně uložené pokuty, totiž rozsudek soudu, a důvodů, jež vedly k uložení konkrétní výše pokuty za skutek, který byl označen ve výroku správního rozhodnutí. Poukázal na důvody výstižně zaznamenané již prvostupňovým orgánem. Zjistil zákonný limit pro výši uložené pokuty, tedy výši obratu žalobce (č.l. 277) a pokuta se vskutku pohybovala na hranici, jak ji zmínil ve svém vyjádření žalovaný. Zvážil, že žalobce i po zahájení správního řízení a v jeho

průběhu pokračoval v protiprávním postupu a že byla narušena účinná soutěž na trhu provozování jednotné telekomunikační sítě. Polehčující okolnost spatřil v zohlednění zájmu veřejnosti využívající pro přístup k síti INTERNET komutovaného připojení za situace, kdy došlo ke zvýšení regulovaných cen telefonních služeb. Uvedl, že žalobce je za porušení zákona v plné míře zodpovědný a jeho jednání bylo úmyslné. Poukázal na rozhodnutí Evropské komise IV/32.318 London European – Sabena z 4.11.1988, které se opírá o rozhodný přístup Evropského soudního dvora k podniku v dominantním postavení, jenž usiluje o vyloučení soutěžitele. Nebylo povinností žalovaného odůvodňovat částku představující snížení původně uložené pokuty, nýbrž odůvodnit, proč byla uložena pokuta právě v takové výši za skutek, který byl vysloven ve výroku rozhodnutí, a to žalovaný učinil. Soud považuje způsob, kterým žalovaný znovu rozhodl za dostatečné naplnění pokynu, jež byl soudem vysloven v zavazujícím právním názoru jeho rozsudku. Odůvodnění výše uložené pokuty obsahuje zákonné kritérium, tj. zjištěnou výši čistého obratu, vypořádává se s otázkou majetkového prospěchu a obsahuje úvahu o přiměřenosti pokuty k závažnosti porušení zákona a odpovědnosti účastníka za toto porušení, včetně přitěžujících či polehčujících okolností, jak bylo shora naznačeno. Vlastní výši pokuty i soud považuje vzhledem k závažnosti jednání žalobce, jak byla prokázána, a s ohledem na možnou horní hranici zákonem stanovené sazby za přiměřenou a žalovaným odůvodněnou.

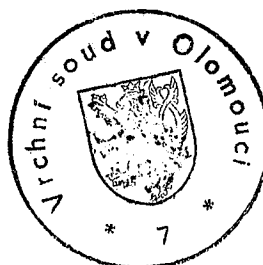
Soud uzavřel, že rozhodnutí žalovaného vydaného ve druhém stupni, jež je předmětem žaloby, lze posoudit jako zákonné, a proto žalobu v celém rozsahu zamítnul (§ 250j odst. 1 o.s.ř.).

O nákladech řízení pak rozhodl v souladu s ustanovením § 250k o.s.ř. á contr., když žalobce neměl v řízení úspěch a žalovanému náhrada nákladů řízení nenáleží ze zákona.

P o u ě n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný (§ 250j odst. 4 o.s.ř.).

V Olomouci dne 25.2.2002

Za správnost vyhotovení :
P. Oklešťková



JUDr. Václav Novotný, v.r.
předseda senátu