



Ministerstvo pro hospodářskou soutěž
Joštova 8, Brno

Došlo: - 6 -06- 1996

Číslo: 3456/96 Vyřizuje:
Přílohy:

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Vrchní soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudkyň JUDr. Marie Součkové a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobkyně České pojišťovny, a. s. se sídlem Spálená 16, Praha 1, proti žalovanému ministru pro hospodářskou soutěž, Joštova 8, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 12. 1994 č.j. R 28/93,

t a k t o :

Rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 1. 12. 1994 č.j. R 28/93 a rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž ze dne 15. 10. 1993 č.j. S 52/III/93, se z r u š u j í a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na nákladech řízení částku 500 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž, jímž na základě jejího rozkladu proti rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž ze dne 15. 10. 1993 č.j. S 52/III/93 bylo změněno rozhodnutí o tom, že žalobkyně zneužila své dominantní postavení na trhu pojištění domácností (viz ustanovení § 9 odst. 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže - zákon č. 63/1991 Sb., ve znění zákona č. 495/1992 Sb. a zákona č. 286/1993 Sb.- dále jen "zákon") tím, že zařadila 73 obcí s cca 8.000 domácností do vyšších rizikových pásem než odpovídá stupni rizikovosti těchto obcí a v důsledku toho stanovila výši pojistného, které není přiměřené pojistnému riziku. Současně byla žalobkyni uložena povinnost k nápravě spočívající v tom, že obce uvedené v příloze k jejímu dopisu ze dne 25. 7. 1994 č.j. 479/94 zařadí nejpozději do 31. 3. 1995 do rizikových pásem odpovídajících výši skutečného rizika.

V žalobě uvedla, že nesouhlasí s napadeným rozhodnutím, neboť jím byl porušen zákon a sice § 32 správního řádu (zák.

č. 71/1967 Sb.) když v rámci správního řízení nebyl dostatečně a přesně zjištěn skutečný stav věci. Nebyly zkoumány materiály navrhované, popř. předkládané správnímu orgánu o tom, že postup žalobkyně nebyl zvolen se záměrem zneužít dominantního postavení a tím poškodit spotřebitele, ale byl naopak snahou dostupným a objektivním způsobem diferencovat zařazení obcí a měst do rizikových pásem tak, aby se na rozdíl od dřívějšího jednotného a nediferencovaného systému aplikoval princip spravedlivé a racionální diferenciaci. Zvolený systém nelze spojovat s dominantním postavením žalobkyně na trhu, natož se zneužíváním tohoto postavení, když na území České republiky není užíván pouze žalobkyní, ale např. i Hasičskou vzájemnou pojišťovnou. Zavedení jiného, dosud nevyzkoušeného, systému by znamenalo obrovské náklady a důsledky toho by ve značné míře dopadly na klienty žalobkyně. Používaný systém je založen na principu využití poštovních směrovacích čísel a je téměř vyloučeno zkoumat individuálně výši skutečného rizika v jednotlivých obcích, částech obcí a to jednak s ohledem na technickou neproveditelnost a dále na nesmírné finanční náklady. Odbor pojistné matematiky žalobkyně statisticky sleduje průběh (m.j. i pokles či nárůst kriminality) celých oblastí spadající pod jedno poštovní směrovací číslo, důsledkem čehož je průběžné přeřazování takových oblastí do odpovídajících nižších či vyšších pásem. Protože žalovaný nezohlednil předkládané důkazy, nevycházel ze správně zjištěného skutkového stavu, čímž porušil zákon a realizací jeho rozhodnutí žalobkyní vznikla škoda, žalobkyně navrhuje, aby nejen rozhodnutí ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 1. 12. 1994 č.j. R 28/93, ale i rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž ze dne 15. 10. 1993 č.j. S 52/III/93 soud zrušil a věc vrátil žalovanému správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na to, že zákon o ochraně hospodářské soutěže není konstruován na principu zavinění, proto se jím žalovaný nezabývá. V obou rozhodnutích není proto uvedeno, že by žalobkyně měla v úmyslu poškodit spotřebitele. Pro naplnění skutkové podstaty zneužití dominantního postavení na trhu plně postačuje jednání, v němž je možno spatřovat zneužití dominantního postavení. Žalovaného vedlo k tomu, že jednání žalobkyně označil jako zneužití dominantního postavení m.j. to, že se postupem žalované cítili dotčeni její klienti - občané Třebihošti, z jejichž podnětu bylo správní řízení zahájeno. Podle názoru žalovaného dominantní postavení soutěžitele na relevantním trhu jej oproti ostatním soutěžitelům omezuje v jeho jednání, tento musí bedlivěji dbát na to, aby nedocházelo ze strany dominantního soutěžitele k jednostranným výhodám. Žalovaný souhlasí s názorem žalobkyně, že by bylo obtížné a nákladné zkoumat riziko v částech obcí, to však napadené rozhodnutí neukládá. Rozhodnutí ukládající přeřazení 73 obcí do rizikového pásma odpovídajícího výši skutečného rizika vychází z údajů samotné žalobkyně, ve kterých se výslovně uvádí, že v případě 14 dodacích pošt, které obsluhují 73 obcí lze změnou PSČ vytvořit podmínky pro případné přeřazení do nižšího rizikového pásma a žalobkyně uvádí i možnost, jak toto přeřazení realizovat. Je zcela věcí žalobkyně, jakou formou přeřazení provede, zda změnou PSČ nebo identifikací těchto obcí prostřednictvím kódu základní územní jednotky, který přiděluje

obci Český statistický úřad, případně jiným způsobem. I když žalovaný souhlasí s tím, že pojištění je založeno na principu solidarity, pojistné smlouvy však současně musí ve vyvážené míře vycházet z principu přiměřenosti smluvních podmínek, který je pro žalobkyni jako soutěžitele v dominantním postavení závazný, což prakticky znamená, že výše pojistného musí být přiměřená pojistnému riziku.

Ve stanovisku k vyjádření žalovaného, žalobkyně opětovně poukazuje na to, že žalovaný nezjistil skutečný stav, a že žalobkyní zvolený systém neznemožňuje ani neomezuje hospodářskou soutěž. Dále poukazuje na to, že není v kompetenci žalobkyně měnit poštovní směrovací čísla obcí.

Ze správních spisů předložených žalovaným vplynuly tyto skutečnosti:

Rozhodnutím Ministerstva pro hospodářskou soutěž ze dne 15. 10. 1993 č.j. S 52/III/93 bylo jednání žalobkyně projevující se ve smlouvách o pojištění domácností, které obsahují v části F bod 8 písm. j/ formuláře "návrh na pojištění domácnosti" s ohledem na ostatní znění části F bod 8, posouzeno jako nepřiměřená podmínka ve smlouvách o pojištění domácností ve smyslu § 9 odst. 3 písm. a/ zákona a podle § 11 písm. e/ zákona byla uložena žalobkyni povinnost k nápravě spočívající v povinnosti nahradit ustanovení v dosavadních pojistných smlouvách o pojištění domácností týkající se trvání pojistné smlouvy a zániku pojištění v části F bod 8 návrhu smlouvy pojištění domácností, které obsahuje též formulaci v písm. j/: "Pojistná smlouva se sjednává na dobu pěti let počítanou od počátku pojištění" takovým zněním, ze kterého by byly zřejmé možnosti výpovědi a zániku pojištění po dobu trvání pojistné smlouvy, případně též stanovit kratší dobu trvání pojistné smlouvy, nebo jiným vhodným způsobem znění smlouvy upravit, a to ve lhůtě do 31. 12. 1993. Dále bylo žalobkyni uloženo, aby zajistila vhodným způsobem, aby sazba pojistné částky u smluv o pojištění domácností používaná u obcí, které nemají vlastní poštovní úřad a používají stejné poštovní směrovací číslo jako město v jejich blízkosti, odpovídala zařazení do rizikového pásma dle skutečné míry rizika v daném místě, a to ve lhůtě do 30. 6. 1994. Jak vyplývá z odůvodnění uvedeného rozhodnutí, bylo ve věci nařízeno jednání na dny 2. 4. 1993 a 7. 5. 1993, která proběhla u žalobkyně a na den 16. 7. 1993 bylo nařízeno ve smyslu § 12 odst. 3 zákona ústní jednání, které se konalo u žalovaného. U žalobkyně v roce 1992 bylo uzavřeno celkem 99,9 % pojistných smluv v oblasti pojištění domácností a v 1. pololetí roku 1993 celkem 99,6 % pojistných smluv, což znamená, že žalobkyně zaujímá na trhu dominantní postavení ve smyslu § 9 odst. 1 zákona (nepatrným zlomkem procenta se na pojistných smlouvách v oblasti pojištění domácností podílí Hasičská pojišťovna a Slovenská pojišťovna) S ohledem na to, že trh v oblasti pojišťovacích smluv se teprve začíná tvořit, je vstup nových subjektů na tento trh žádoucí, proto byla také žalobkyni uložena povinnost upravit v nově uzavíraných smlouvách dobu trvání a způsoby zániku pojistné smlouvy jiným způsobem v souladu s účelem zákona na ochranu hospodářské soutěže. Pokud jde o sazby pojistného, jejich

rozlišení do rizikových pásem se děje na základě poštovních směrovacích čísel. Vyskytují se pak případy obcí, které nemají vlastní poštovní úřad a používají proto stejné směrovací číslo jako město v jejich blízkosti (např. Třebihošť), i když stupeň rizikovosti je nižší a měly být zařazeny do rizikového písma s nižší sazbou z pojistné částky.

V rozkladu proti rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž žalobkyně uvádí, že pokud jde o zánik pojistného vztahu, má pojištěný podle příslušných ustanovení občanského zákoníku možnost zvolit si z celé škály nabízených alternativ zániku pojistného vztahu a nelze v postupu žalobkyně, t.j. sjednávání pojistných smluv na dobu určitou, shledávat omezování práv pojištěných. Pokud jde o stanovení rizikových pásem pro jednotlivé druhy majetkových pojištění, je ve výlučné pravomoci jednotlivých pojistitelů a je zpravidla závislé na interních statistických podkladech. Tyto podklady jsou vázány na standardní provozní technologie, jejichž rozhodujícím lokalizačním údajem je pouze poštovní směrovací číslo. Stejnou technologii používají v České republice např. Alianz pojišťovna a.s. a Hasičská pojišťovna a.s. Tento způsob je též běžně aplikovaný u těchto druhů pojištění i v zahraničí a je ho třeba proto považovat za standardní.

Rozhodnutím ministra pro hospodářskou soutěž ze dne 1. 12. 1994 č.j. R 28/93 bylo změněno shora uvedené rozhodnutí Ministerstva pro hospodářskou soutěž tak, že výrok rozhodnutí nyní zní: "Česká pojišťovna, a.s., zneužila svoje dominantní postavení na trhu pojištění domácností České republiky tím, že zařadila 73 obcí s cca 8.000 domácnostmi do vyšších rizikových pásem, než odpovídá stupni rizikovosti těchto obcí a v důsledku toho stanovila v těchto případech výši pojistného, která není přiměřená pojistnému riziku. Česká pojišťovna, a.s., tímto jednáním porušila ust. § 9 odst. 3 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v platném znění.

Na základě § 11 odst. 1 písm. a/ cit. zákona se ukládá České pojišťovně, a.s., povinnost k nápravě spočívající v tom, že pojišťovna shora uvedené obce, uvedené v příloze dopisu pojišťovny č.j. 478/94 ze dne 25. 7. 1994 (s výjimkou obcí s PSČ 360 07, 518 02 a 742 42), zařadí nejpozději do 31. 3. 1995 do rizikových pásem odpovídajících výši skutečného rizika v současné době a upraví odpovídajícím způsobem i sazby pojistného u smluv o pojištění domácnosti".

Z odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývá, že pokud jde o stanovení povinnosti žalované upravit znění návrhu smlouvy o pojištění s ohledem na určení pojistného období, dospěl žalovaný k závěru, že stát nemůže ingerovat do smluvní volnosti stran pokud se jedná o sjednání délky pojistného období. Žalovaný proto na rozdíl od prvostupňového rozhodnutí, nepovažuje ustanovení o pětiletém smluvním období za zneužití dominantního postavení žalobkyně.

Pokud jde o zařazení obcí, které nemají vlastní poštovní úřad a tedy ani samostatné poštovní směrovací číslo, do rizikových pásem, dospěl žalovaný k závěru, že zařazení těchto obcí pod stejné rizikové pásmo jako obec, jejíž poštovní směrovací číslo se pro poštovní styk používá i v této obci, neodpovídá skutečné míře rizika a ve svých důsledcích přináší újmu pojištěncům, kteří

jsou nuceni platit vyšší pojistné. Na rozdíl od prvostupňového rozhodnutí, které pouze žalované uložilo povinnost k nápravě, kvalifikuje žalovaný toto jednání žalobkyně jako zneužití dominantního postavení ve smyslu § 9 odst. 3 zákona, neboť bez této kvalifikace nelze ani uložit opatření k nápravě. V této věci se odůvodnění napadeného rozhodnutí odvolává na šetření samotné žalobkyně, z jehož výsledků vyplývá, že v případě 14 dodacích pošt, které obsluhují celkem 73 obcí s celkovým počtem 25.000 obyvatel, t.j. cca s 8.000 domácnostmi, lze změnou PSČ vytvořit podmínky pro případné přeřazení obce do nižšího rizikového pásma. Dopisem ze dne 11. 11. 1994 žalobkyně sdělila žalovanému, že s účinností od 1. 1. 1995 dojde k přeřazení do nižších tarifních pásem u PSČ 360 07, 518 03, 568 02 a 742 42, což se týká řádově 7 až 8 tisíc obyvatel, a že případné další úpravy závisí na vývoji územně správního uspořádání obcí. Podle názoru žalovaného žalobkyně zneužila své dominantní postavení tím, že od svých pojištěnců požadovala a dosud požaduje platbu pojistného dle kritéria, které je pro shora uvedené případy stanoveno mechanicky, nikoliv dle výše rizikovosti. Žalovaný proto nemohl vyhovět rozkladu v plném rozsahu a tak prvostupňové rozhodnutí změnil.

Žaloba je důvodná.

V dané věci je rozhodné, zda žalovaná zneužila svého dominantního postavení na relevantním trhu na újmu jiných podnikatelů nebo spotřebitelů či na úkor veřejného zájmu a jednala tak v rozporu s ustanovením § 9 odst. 3 zákona.

Z uvedeného vyplývá, a žalovaná to ani nepopírá, že na trhu v České republice měla v době vydání napadeného rozhodnutí, jakož i v předcházející době, pokud se týká pojištění domácností, dominantní postavení. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí dále vychází ze závěru, že jednání žalované, spočívající v zařazení některých obcí do rizikových pásem neodpovídajících skutečnému riziku, je nutno kvalifikovat jako zneužití dominantního postavení na trhu ve smyslu § 3 odst. 3 zákona, aniž by tento svůj právní závěr náležitě zdůvodnil. Žalovaný se dostatečně nevypořádal s otázkou, zda systém rizikových pásem zvolený žalovanou byl a mohl být praktikován právě pro dominantní postavení žalované na trhu (nebylo by jej možné uplatňovat při účinné soutěži na trhu), nebo zda, jak to namítala žalovaná, jde pouze o jeden ze systémů, více či méně zohledňujících rizikovost v případě jednotlivých pojistných smluv, či dokonce o standardní systém, který však nemá s dominantním postavením žalovaného na trhu souvislost a nejedná se tedy o zneužití tohoto postavení.

Skutečnost, že míra rizikovosti obcí které nemají vlastní PSČ je nižší, než odpovídá rizikovému pásmu, do kterého jsou obce zařazeny podle poštovního směrovacího čísla, žalovaný ani správní orgán prvního stupně řádným dokazováním nezjistil. Žalobkyně pak správně poukazuje na to, že nelze z pouhé skutečnosti, že se jedná o satelitní obec, dovodit, že míra rizikovosti je v ní nižší než v obci (resp. částech obce), jejíž poštovní směrovací číslo je rozhodující pro zařazení obce do rizikového pásma. Žalovaný dále ve svém rozhodnutí neidentifikoval obce, kterých se

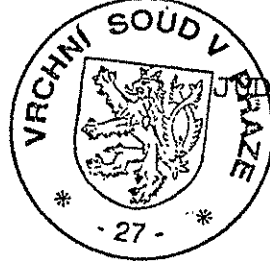
rozhodnutí týká (jmenovitě uvedl pouze obec Třebihošť) a odkázal pouze na písemnost žalované (příloha dopisu ze dne 25. 7. 1993 č.j. 478/94), která není a ani nemůže být součástí rozhodnutí správního orgánu.

Soud tak dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a pro nedostatek náležitě konkretizace ve výroku rozhodnutí (v uložení povinnosti) a proto je zrušil, aniž by o věci nařizoval jednání, tedy postupem podle § 250f o. s. ř. při splnění tam uvedených zákonných předpokladů. Z týchž důvodů zrušil i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 250j odst. o. s. ř.).

Žalobkyni, která měla ve věci úspěch, byla přiznána náhrada nákladů tohoto řízení (§ 250k odst. 1 o. s. ř.) v částce 500 Kč za zaplacený soudní poplatek a žalovanému stanovil soud povinnost náhradu nákladů zaplatit žalobkyni ve stanovené lhůtě.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Praze 24. 5. 1996



JUDr. Petr Příhoda v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení