

Čj. R 18/2004

V Brně dne 19. září 2005

V řízení o rozkladu, který proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. března 2004 čj. S 279/03-1639/04-ORP ve věci porušení § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, podal účastník řízení – společnost **ČAS – SERVICE a. s.**, se sídlem ve Znojmě, Dobšická 2, PSČ 670 17, IČ 46 34 67 16, jsem podle ustanovení § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, na návrh zvláštní komise ustavené podle § 61 odst. 2 téhož zákona

### **r o z h o d l**

takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 1. března 2004 čj. S 279/03-1639/04-ORP **r u š í m** a věc vracím správnímu orgánu, který je vydal, 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 1. března 2004 rozhodnutí čj. S 279/03-1639/04-ORP, kterým deklaroval, že společnost ČAS – SERVICE a. s., se sídlem Znojmo, Dobšická 2, PSČ 670 17, IČ 46346716 (dále jen „účastník řízení“ nebo „ČAS – SERVICE“) tím, že bez objektivně ospravedlnitelných důvodů odmítla poskytovat přístup do prostoru autobusového nádraží ve Znojmě, a to dne 25. 7. 2003 společnosti BÍTEŠSKÁ DOPRAVNÍ SPOLEČNOST, spol. s r.o., se sídlem Velká Bíteš, Vlkovská 334, IČ 46 96 28 16 (dále jen „BÍTEŠSKÁ DOPRAVNÍ SPOLEČNOST“), ve dnech 18. 6. 2003 a 25. 7. 2003 společně se společností Znojmská dopravní společnost – PSOTA, s. r. o., se sídlem Znojmo, Rudoleckého 25, IČ 63 49 62 83 (dále jen Znojmská dopravní společnost „PSOTA“), Břežanská dopravní společnost, s. r. o., se sídlem Břežany 103, IČ 25 30 93 15 (dále jen „Břežanská dopravní společnost“), a ve dnech 18. 6. 2003 a 28. 7. 2003 společně se společností BK BUS, s. r. o., se sídlem Moravské Budějovice, Jaroměřická 1120, IČ 25 54 21 41 (dále jen „BK BUS“), zneužila svého dominantního postavení na trhu služeb

poskytovaných dopravcům autobusovým nádražím ve Znojmě, tj. užívání odjezdových a příjezdových stání pro účely nástupu, výstupu a přestupu cestujících veřejnou vnitrostátní či mezinárodní linkovou nebo příležitostnou osobní dopravou, čímž porušila ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále též jen „zákon“ nebo „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), k újmě společnostem Znojmská dopravní společnost - PSOTA, BÍTEŠSKÁ DOPRAVNÍ SPOLEČNOST, Břežanská dopravní společnost a BK BUS, které znevýhodnila v hospodářské soutěži.

Za porušení ustanovení § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže uložil Úřad účastníku řízení podle ustanovení § 22 odst. 2 téhož zákona pokutu ve výši 1 500 000,- Kč a jednání popsané v I. výrokové části mu v souladu s ustanovením § 11 odst. 2 zákona do budoucna zakázal.

Proti tomuto rozhodnutí podal účastník řízení včas rozklad, ve kterém vznesl zejména tyto námitky: Úvodem namítl vymezení relevantního trhu a určení jeho postavení na něm. Uvedl, že na pozemku, jehož je společnost ČAS-SERVICE nájemcem na základě smlouvy se společností RING Inc., s. r. o., se sice nachází řada odjezdových stání s označnickými zastávkami a přístřešků, ale s ohledem na skutečnost, že se zde nenachází zařízení poskytující služby cestujícím, informace, předprodej jízdenek a místenek, nemůže se podle účastníka řízení jednat o autobusové nádraží. Podle účastníka řízení v podmínkách města Znojma žádný trh služeb autobusového nádraží neexistoval a neexistuje a proto se nemohl na takovémto trhu dopustit zneužití dominantního postavení. Rovněž namítl, že ve městě se nacházejí i další prostory, kde jsou umístěny linky autobusové dopravy, nelze tudíž souhlasit s tím, že na geograficky vymezeném trhu zaujímá dominantní postavení. V této části rozkladu se účastník řízení dále zabýval výkladem ustanovení § 11 odst. 1 zákona, postupem dopravního úřadu při udělování nových licencí a námitkami proti závěrům posouzení kapacity autobusového nádraží ve Znojmě společností ADIAS, s. r. o. Tuto studii účastník řízení označil za nekompetentní, neobjektivní, která byla vypracována na objednávku dopravního úřadu. Dle jeho názoru studie nevzala v úvahu kapacitu příjezdových a odjezdových komunikací napojených na hlavní silnici a posuzovala stav v měsíci říjnu 2003, kdy další dopravci měli změněné jízdní řády. Účastník řízení se neztotožňuje s tvrzením Úřadu, že k odmítnutí přístupu dalším dopravcům na autobusovém nádraží ve Znojmě došlo bez objektivně ospravedlnitelných důvodů. Podle něj nebylo objektivně možné, aby z autobusového nádraží ve Znojmě mohly při totožných licencích na totožných linkách v tutéž dobu odjíždět jak jeho autobusy, tak autobusy dalších dopravců, jinými slovy pohyb autobusů dalšího dopravce v lokalitě autobusového nádraží ve Znojmě by ztížil a zkomplikoval řádný výkon práv a povinností společnosti ČAS – SERVICE. Současně účastník řízení poukázal na to, že o době odjezdů autobusů z autobusového nádraží rozhoduje dopravní úřad prostřednictvím nástrojů daných mu zákonem č. 111/1994 Sb., silniční zákon, ve znění pozdějších předpisů, nikoliv účastník řízení.

V další části rozkladu se účastník řízení zabýval otázkami újmy, která podle jeho názoru odmítnutým dopravcům nevznikla. V souvislosti s Úřadem deklarovanou újmou společnost ČAS - SERVICE vyslovila nesouhlas s tvrzením Úřadu, že zastávky na ulici Dr. Milady Horákové, které začali využívat dopravci poté, co jim účastník řízení odmítl přístup na autobusové nádraží ve Znojmě, jsou pro cestující handicapem. Podle účastníka řízení nebyla dopravcům ani cestujícím postupem společnosti ČAS - SERVICE způsobena žádná újma, naopak v případě, že by dopravcům, tj. společnostem Znojmská dopravní společnost - PSOTA, BÍTEŠSKÁ DOPRAVNÍ SPOLEČNOST, Břežanská dopravní společnost a BK BUS, byl přístup do prostoru autobusového nádraží ve Znojmě umožněn, znamenalo by to pro

cestující větší ohrožení než za situace, kdy autobusy těchto společností zastavují na ulici Dr. Milady Horákové.

Pokud pak jde o tvrzení správního orgánu prvního stupně, že účastník řízení umožnil přístup na autobusové nádraží dalším dopravcům, účastník řízení sdělil, že se jednalo o linky dálkové a že autobusy těchto dopravců se v prostoru autobusového nádraží pohybovaly v omezeném rozsahu.

Účastník řízení také namítl, že v případě závazku veřejné služby se nejedná o hospodářskou soutěž jako takovou, nýbrž hospodářská soutěž je v tomto deformována skutečností, že dopravcům majícím totožné licence, dopravní úřad dotuje prokazatelnou ztrátu, avšak společnosti ČAS – SERVICE nikoliv.

Závěrem rozkladu společnost ČAS – SERVICE navrhla, aby předseda Úřadu rozkladem napadené rozhodnutí zrušil a správní řízení věci se týkající zastavil.

Nejvýznamnější námitky účastníka řízení se tak v zásadě dotýkají

- věcného a geografického vymezení relevantního trhu a s tím související dominance účastníka řízení a
- věcného naplnění pojmu „autobusové nádraží“, kterýžto pojem je označením infrastrukturního zařízení, resp. zařízení, do něhož je účastník řízení povinen umožnit přístup jiným soutěžitelům za podmínek ve smyslu zákona o ochraně hospodářské soutěže.

Správní orgán prvního stupně neshledal důvody pro postup podle ustanovení § 57 odst. 1 správního řádu a v souladu s odst. 2 téhož ustanovení správního řádu postoupil věc k rozhodnutí orgánu rozhodujícímu o rozkladu.

Dne 2. 6. 2004 nabyl účinnosti zákon č. 340/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), a některé další zákony, a dne 7. 9. 2004 zákon č. 484/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 340/2004 Sb. Podle Přejícných ustanovení – článek III odst. 1 zákona č. 340/2004 Sb. se řízení zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle dosavadních předpisů. Z tohoto důvodu je případ posuzován z hlediska zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění platném do 1. 6. 2004.

S ohledem na námitku účastníka řízení v rozkladu týkající se vyjasnění pojmu „autobusové nádraží“ bylo v řízení o rozkladu dne 16. 6. 2005 vyžádáno k této věci vyjádření Krajského úřadu Jihomoravského kraje, oddělení veřejné osobní dopravy. Vyjádření zmíněné instituce v zásadě potvrzuje, že inkriminovaná lokalita tvoří dopravní přestupní terminál, který ve spojení se železničním nádražím ve Znojme vyhovuje podmínkám integrovaného dopravního systému, resp. lze ji označit autobusovým nádražím.

V souladu s ustanovením § 33 odst. 2 správního řádu umožnil Úřad účastníkovi řízení, aby se před vydáním rozhodnutí o rozkladu vyjádřil k výše uvedenému dopisu. Účastník

řízení tohoto práva využil a v dopise ze dne 28. 7. 2005 se stanoviskem KÚ JMK vyslovil nesouhlas, když na podporu svého názoru ve shrnutí především uvedl, že KÚ JMK, odboru dopravy, nepřísluší vykládat pojem autobusového nádraží ve Znojmě, kterýžto pojem je vymezen oborovou normou ON 73 6075 ze dne 31. 10. 1997, jednak na konkrétních ustanoveních této oborové normy dokazoval, že předmětnému prostoru označení „autobusové nádraží“ nepřísluší. Závěrem svého vyjádření opětovně namítl, že „autobusové nádraží ve Znojmě je spíše pomístním označením lokality, z níž ve Znojmě odjíždí nejvíce autobusů. Tato lokalita však v mnoha ohledech vůbec nevyhovuje požadavkům, které jsou na autobusová nádraží kladena příslušnými předpisy, jak je namítáno výše. ČAS – SERVICE je pouhým nájemcem pozemků v dané lokalitě, na nichž se nacházejí autobusová stání a stanoviště linek, na kterých dopravu dle udělených licencí provozoval v rozhodné době (rok 2003) ČAS – SERVICE, a. s., a některé další subjekty, jak to bylo již v minulosti uvedeno. ČAS – SERVICE, a. s., není vlastníkem, nájemcem ani provozovatelem žádných objektů či zařízení, v nichž by byly v dané lokalitě poskytovány cestujícím nebo řidičům nějaké služby či zázemí dle ON 736075. ČAS – SERVICE, a. s., proto nelze považovat v žádném směru za provozovatele autobusového nádraží ve Znojmě. Stejně tak nelze trh služeb z věcného hlediska vymezit tak, jak bylo učiněno v napadeném rozhodnutí Úřadu, tj. jako „trh služeb poskytovaných dopravcům autobusovým nádražím ve Znojmě“, neboť těm nejsou v žádném případě žádné služby poskytovány, nehledě na to, že tzv. autobusové nádraží ve Znojmě svým vybavením a stavebně technickým stavem neodpovídá požadavkům ON 736075 na autobusová nádraží.

Podle ustanovení § 59 odst. 1 správního řádu bylo napadené rozhodnutí přezkoumáno v celém rozsahu se závěrem napadené rozhodnutí zrušit a vrátit prvostupňovému orgánu k novému projednání. K tomuto závěru byl správní orgán druhého stupně veden těmito úvahami:

#### *Výklad pojmu „autobusové nádraží“*

Předmětné správní řízení bylo zahájeno ve věci možného zneužití dominantního postavení podle ustanovení § 11 odst. 1 zákona, které zakazuje zneužívání dominantního postavení na újmu jiným soutěžitelům nebo spotřebitelům. Výčet jednotlivých skutkových podstat uvedených pod písmeny a) – f) tohoto ustanovení zákona je výčtem demonstrativním; na základě generální klauzule uvedené v daném návětí odstavce 1 lze proto za zneužití dominantního postavení považovat i další typy jednání. Ve výroku napadeného rozhodnutí Úřad konstatoval zneužití dominance účastníkem řízení podle tzv. generální klauzule § 11 odst. 1 zákona, přestože se nabízí posuzované jednání soutěžitele podřadit pod typ jednání popsany v ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) zákona, z něhož vyplývá, že cit.: „zneužitím dominantního postavení je odmítnutí poskytnout jiným soutěžitelům za přiměřenou úhradu přístup k vlastním přenosovým sítím nebo obdobným rozvodným a jiným infrastrukturním zařízením, které soutěžitel v dominantním postavení vlastní nebo využívá na základě jiného právního důvodu, pokud jiní soutěžitelé z právních nebo jiných důvodů nemohou bez spoluužívání takového zařízení působit na stejném trhu jako dominantní soutěžitelé, kteří přitom neprokáží, že takové spoluužívání není z provozních nebo jiných důvodů možné anebo je od nich nelze spravedlivě požadovat“.

Pod pojmem infrastrukturní zařízení lze rozumět telekomunikační sítě, poštovní sítě, přístav, letiště, autobusová nádraží či zařízení sloužící k tankování leteckých benzinů do letadel na letištích apod. V projednávaném případě došlo k protichůdným názorům v otázce označení předmětné lokality, neboť účastník řízení dospěl k závěru, že se nejedná o autobusové nádraží, zatímco KÚ JMK zastává názor opačný. Vzhledem k tomu, že se na

základě dosud provedeného dokazování nelze přiklonit k žádnému z těchto rozporných vyjádření, jeví se proto nezbytné, aby prvostupňový správní orgán při novém projednání věci šetřením na místě zjistil skutečný stav věci. Na tomto místě je vhodné uvést, že infrastrukturním zařízením ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) zákona může být i prostor nesplňující sice všechny znaky stanovené příslušnými zvláštními předpisy pro jejich zřízení a provoz, ale který svým „infrastrukturním“ charakterem může na daném trhu ovlivňovat hospodářskou soutěž. Jinými slovy to znamená, že jednání účastníka řízení může být způsobilé narušit hospodářskou soutěž bez ohledu na to, zda prostor, jehož je nájemcem, splňuje či nikoliv všechny znaky autobusového nádraží tak, je stanoví zmíněná oborová norma.

Závěrem lze konstatovat, že je třeba provést šetření na místě za účelem zjištění, zda předmětná lokalita je autobusovým nádražím, a v případě potvrzení závěrů prvostupňového orgánu vyjádřené v napadeném rozhodnutí ohledně zneužití dominantního postavení společností ČAS-SERVICE, a.s., zvážit, zda by jednání této společnosti nemělo být posouzeno dle ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) zákona, jehož skutková podstata uvádí typ jednání, který se obsahově shoduje s jednáním účastníka řízení.

#### *Vymezení relevantního trhu*

Správní orgán prvního stupně věcně vymezil relevantní trh jako trh služeb poskytovaných dopravcům autobusovým nádražím ve Znojmě, tj. užívání odjezdových a příjezdových stání pro účely nástupu, výstupu a přestupu cestujících veřejnou vnitrostátní či mezinárodní linkovou nebo příležitostnou osobní dopravou. (Na tomto místě se pro pořádek sluší připomenout stylistickou nepřesnost výrokové části I. napadeného rozhodnutí, neboť z věci gramaticky a logicky plyne, že služby poskytované dopravcům mohl poskytovat jen účastník řízení, nikoliv „autobusové nádraží“.) Po stránce geografické pak byl relevantní trh vymezen celým územím města Znojma, časově jako trh trvalý. Prvostupňový správní orgán dospěl k závěru, že na takto vymezeném trhu účastník zaujímá dominantní postavení se 100 % tržním podílem.

Geografické vymezení relevantního trhu je odvislé od místa, kde zjednodušeně řečeno dochází ke střetu nabídky a poptávky. V kontextu poskytovaných služeb podle napadeného rozhodnutí tímto místem může zřejmě být jen prostor pronajatý účastníkovi řízení k zajišťování autobusové silniční dopravy. Napadené rozhodnutí však bez dalšího konstatuje, že geografické vymezení se vztahuje na celé území Znojma, neboť pro zajištění jeho dopravní obslužnosti není možné využívat obdobné služby v jiném místě. V rámci nového projednání věci bude proto třeba, aby správní orgán prvního stupně buď změnil geografické vymezení na prostor pronajatý účastníkovi řízení, anebo vymezení na celé území města přesvědčivě odůvodnil.

Pokud jde o věcné vymezení, odkazuje se na výše uvedené s upozorněním, že působnost účastníka řízení se dotýká dvou trhů, a to služeb souvisejících s provozováním (možná) autobusového nádraží, nepochybně však trhu autobusové silniční dopravy, jehož soutěžní prostředí může svým chováním ovlivnit. Pokud by i v novém projednání věci Úřad dospěl k závěru, že účastník řízení své dominantní postavení na trhu služeb spojených s provozem autobusového nádraží (či jinak označeného jemu pronajatého prostoru) zneužil, je nezbytné se zabývat také skutečným dopadem na soutěžní prostředí trhu autobusové silniční dopravy ve smyslu materiální podmínky ustanovení § 3 odst. 1 zákona, a to nejen ve vztahu ke konkurujícím dopravcům, ale i spotřebitelům – cestujícím. Prvostupňový správní orgán totiž

v rozhodnutí deklaroval újmu v podobě znevýhodnění v hospodářské soutěži jiným dopravcům, aniž věnoval patřičnou pozornost zjištění možné újmy cestujícím (spotřebitelům).

Klíčovými otázkami předmětného správního řízení se tudíž jeví jednak správnost věcného a geografického vymezení relevantního trhu ve spojení s postavením účastníka řízení na tomto trhu, a zjištění skutečného charakteru prostoru, jehož nájemcem je účastník řízení, zejména s ohledem na rozdílná stanoviska KÚ JM a účastníka řízení. Je třeba konstatovat, že prvostupňový správní orgán nevěnoval dostatečnou pozornost zjištění skutečného stavu věci ve smyslu § 32 odst. 1 správního řádu tak, aby bylo možné se bez pochybností vypořádat s otázkou, zda lokalita pronajatá účastníkovi řízení je či není autobusovým nádražím ve smyslu zmíněné oborové normy, anebo zda i při nenaplnění potřebných znaků se jedná o zařízení, do něhož je účastník řízení za určitých podmínek povinen umožnit přístup jiným dopravcům ve smyslu zákona.

Nad rámec námitek účastníka řízení byla přezkoumána výše a odůvodnění uložené pokuty. Podle ustanovení § 22 odst. 2 zákona lze účastníkovi řízení za úmyslné nebo nedbalostní porušení mj. § 11 odst. 1 uložit pokutu do výše 10 mil. Kč nebo do výše 10 % z čistého obratu dosaženého za poslední ukončený kalendářní rok. Správního orgánu prvního stupně lze v tomto směru zejména vytknout, že v rozhodnutí nikterak neuvedl úvahy, kterými byl veden při stanovení pokuty podle tzv. prvního kritéria „do 10 mil. Kč“ a nepoužil kritérium „do 10 % čistého obratu“. Pokud by po novém projednání věci Úřad opětovně dospěl k závěru, že účastník řízení svým jednáním vůči dotčeným dopravcům zákon porušil a za porušení mu uložil peněžitou sankci, bude třeba odůvodnění výše případné pokuty věnovat větší pozornost včetně odůvodnění, na základě jakých skutečností správní orgán dospěl k závěru, že uložená pokuta nebude pro účastníka řízení likvidační.

Nedostatečně provedené dokazování, resp. nedostatečné zjištění skutečného stavu věci, má za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Bylo proto rozhodnuto o jeho zrušení a vrácení věci k novému projednání tak, jak je ve výroku uvedeno. Z tohoto důvodu není nezbytné vyjadřovat se detailně k jednotlivým námitkám účastníka řízení v rozkladu; neboť nové projednání věci může přinést jiná zjištění.

### **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), ve znění pozdějších předpisů, dále odvolat.

Ing. Martin Pecina, MBA  
předseda  
Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Rozhodnutí obdrží:

ČAS – SERVICE a. s.  
Dobšická 2  
670 17 Znojmo

Toto rozhodnutí nabylo právní moci a stalo se vykonatelným dne 21. září 2005.