

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Passera a Mgr. Davida Hipšra, v právní věci žalobce: **ČSAD Liberec, a. s.**, se sídlem České mládeže 594/33, Liberec 6, zastoupeného prof. JUDr. Zdeňkem Češkou, CSc., advokátem se sídlem Dlouhá 39, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, třída Kpt. Jaroše 7, Brno, v řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 15. 5. 2006, čj. R 10/2005, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 6. 4. 2007, čj. 62 Ca 27/2006 - 171

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**
II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
III. Žalovanému **se** právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda Úřadu“) svým rozhodnutím ze dne 15. 5. 2006, čj. R 10/2005 změnil rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) ze dne 6. 6. 2005, čj. S 12/05-3865/05-ÚHS ve výrokových částech I., II. a III. tak, že vyslovil, že účastník řízení ČSAD Liberec, a. s. (dále jen „ČSAD Liberec“) v období od 24. 1. 2005 do 15. 5. 2005 bez objektivně ospravedlnitelného důvodu odmítl vyjednávat o využívání jím provozovaného autobusového nádraží v Liberci se společností STUDENT AGENCY, s. r. o. (dále jen „Student Agency“) za účelem provozování vnitrostátní veřejné linkové osobní dopravy na lince Praha – Liberec a zpět a následně od 1. 2. 2005 do 6. 6. 2005 bez objektivně ospravedlnitelného důvodu neumožnil řádné využívání jím provozovaného autobusového

nádraží v Liberci společnosti Student Agency za účelem provozování vnitrostátní veřejné linkové osobní dopravy na lince Praha – Liberec a zpět, ačkoliv jiným soutěžitelům působícím na stejné lince toto využívání umožnil. Tímto jednáním účastník řízení zneužil svého dominantního postavení na relevantním trhu služeb poskytovaných autobusovým nádražím subjektům provozujícím veřejnou osobní autobusovou dopravu, geograficky vymezeným městem Liberec, k újmě společnosti Student Agency, kterou tak znevýhodnil v hospodářské soutěži na trhu služeb poskytovaných dopravci provozujícími vnitrostátní veřejnou linkovou osobní autobusovou dopravu na lince Praha - Liberec a zpět, a rovněž k újmě konečných spotřebitelů – cestujících, kteří v uvedeném období poptávali služby vnitrostátní veřejné linkové osobní autobusové dopravy na lince Praha - Liberec a zpět, čímž porušil § 11 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (dále též „zákon o ochraně hospodářské soutěže“ nebo „zákon“). Předseda Úřadu dále ve smyslu § 11 odst. 3 uvedeného zákona zakázal výše vymezené jednání do budoucna a uložil za něj dle § 22 odst. 2 téhož zákona pokutu ve výši 2 000 000 Kč. Rozhodnutí Úřadu ve výrokové části IV. zrušil.

Žalobce napadl rozhodnutí o rozkladu žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji rozsudkem ze dne 6. 4. 2007, čj. 62 Ca 27/2006 - 171, zamítl. Krajský soud se nejprve zabýval postavením žalobce coby soutěžitele ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, přičemž dovodil, že se žalobce účastní hospodářské soutěže. Ve věci není rozhodné, zda účtovaná cena za služby kryje náklady na provoz autobusového nádraží v Liberci, ani zda poskytování služby je výdělečné či ztrátové a ani to, zda poskytování služby je jeho hlavní či pouze vedlejší podnikatelskou činností. Podstatné je, že žalobce tyto služby v rámci své činnosti fakticky nabízel a autobusoví dopravci, jež jsou jeho konkurenty na navazujícím trhu, od něj tyto služby poptávali.

Krajský soud neshledal důvodnými námitky směřující proti vymezení relevantního trhu. Soutěžní úřad musí na posouzení substituovatelnosti zkoumaného plnění pohlížet z pozice konečného spotřebitele; sám jakožto specializovaný ústřední orgán státní správy je způsobilý objektivně aplikovat hledisko „obvyklého“ či „průměrného“ spotřebitele. Žalovaný kvalifikovaně posoudil, jaké okolnosti mají klíčový význam ve spotřebitelských preferencích, a toto své posouzení srozumitelně podal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Přestože lze připustit, že některá místa v Liberci mimo autobusové nádraží lze skutečně využít jako odjezdová a příjezdová autobusová stanoviště a přestože v praxi byla tato místa takto využívána, na žádném z těchto alternativních míst nejsou z pohledu konečných spotřebitelů poskytovány obdobné služby, které jsou poskytovány autobusovým nádražím v Liberci. Klíčovou odlišností tu je žalovaným popsaný odlišný stupeň cestovatelského komfortu konečných spotřebitelů.

Správní orgán nepochybil ani neprovedením tzv. cenového testu. Využívání autobusového nádraží a alternativních ploch nijak nesouvisí s cenou, jež by se měla promítnout ve vztahu ke konečným spotřebitelům. Není důvodnou ani žalobcova námitka ohledně vymezení geografického relevantního trhu. Autobusové nádraží v Liberci nepředstavuje z pohledu konečného spotřebitele plnohodnotný substitut autobusového nádraží v Jablonci nad Nisou. Žalobce zaujímá na vymezeném relevantním trhu dominantní postavení, jelikož žádný jiný soutěžitel neposkytuje srovnatelné plnění.

Následně se krajský soud zabýval subsumpcí žalobcova jednání pod § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže, konkrétně otázkou, zda v případě, kdy není splněna některá z podmínek jednotlivých skutkových podstat (v daném případě dle § 11 odst. 1 písm. f) zákona), je zneužití dominantního postavení vyloučeno, anebo zda jej lze deklarovat toliko s poukazem na generální klauzuli. K tomu soud předně uvedl, že považuje za správnou premisu žalovaného, podle níž autobusové nádraží není ve smyslu § 11 odst. 1 písm. f) zákona zařízením, bez něhož jiní soutěžitelé provozující autobusovou dopravu nemohou působit na příslušném trhu. Při zohlednění skutečnosti, že k vylučovacím praktikám omezujícím činnost jiného soutěžitele na navazujícím trhu, na němž působí i soutěžitel, který je zároveň dominantním soutěžitelem na předcházejícím trhu, může docházet i v případech, kdy zařízení, jímž disponuje dominantní soutěžitel, není pro činnost jiného soutěžitele na navazujícím trhu zcela nezbytné, avšak mu nemožnost jeho využití způsobuje zřetelnou soutěžní nevýhodu oproti výhodě soutěžitele, nelze ani v takových případech principiálně rezignovat na konstatování protisoutěžního jednání z pohledu § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. V takovém případě sice nemůže jít o zneužití dominantního postavení ve smyslu § 11 odst. 1 písm. f) zákona, ale jsou-li splněny podmínky uvedené v § 11 odst. 1 větě první téhož zákona, může jít o zneužití dominantního postavení podle samotné generální klauzule. Žalovaný proto musel v souladu s tímto ustanovením prokázat, že jde o projev zneužití tržní síly na újmu jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů.

S ohledem na závěry vyjádřené v rozhodnutí Soudu první instance ve věci *British Plaster Board*, krajský soud vyslovil, že sama skutečnost, že soutěžitel disponuje dominantním postavením, jej vystavuje přísnější reglementaci oproti soutěžiteli, který takovým postavením nedisponuje, avšak nijak neprolamuje jeho základní právo chránit své obchodní zájmy, pokud mohou být ohroženy. Nicméně, nezpřístupnění autobusového nádraží subjektu nově vstupujícímu na navazující trh, na němž působí i sám žalobce coby dopravce, při nenaplněné kapacitě autobusového nádraží, není krokem přiměřeným a akceptovatelným k ochraně žalobcových zájmů. Ani pravidla vnitřní organizace tohoto nádraží nemohou negovat žalobcovu povinnost nezneužívat svého dominantního postavení. Pro potenciálního žalobcova konkurenta sice nebylo využití jím provozovaného autobusového nádraží nepostradatelnou podmínkou výkonu jeho soutěžní činnosti, avšak ze strany žalobce šlo o jednání zřetelně protikonkurenční, zaměřené na zabránění etablování nového soutěžitele na navazujícím trhu.

Musel-li soutěžitel Student Agency vyvinout úsilí k překonání překážky spojené s neumožněním využití autobusového nádraží, pak krajský soud považuje podmínku vzniku újmy za splněnou. Skutečnost, že tento soutěžitel nalezl jinou alternativu, byť pro konečné spotřebitele méně příznivou, navíc s využitím agresivní cenové politiky, a na trhu se posléze úspěšně etabloval, neznamená, že by tím měla být odstraněna podmínka vzniku újmy. Soud pokládá za splněnou i újmu konečným spotřebitelům, přičemž se plně ztotožnil se závěry žalovaného ohledně snížení komfortu cestujících.

Krajský soud nakonec posuzoval důvodnost uložené pokuty. Konkrétní forma postihu a jeho výše musí působit natolik silně, aby od podobného jednání odradila i jiné soutěžitele, zároveň musí být postih znatelný v porušitelově materiální sféře, aby v něm byla obsažena i jeho represivní funkce. Dopad zakázaného jednání ve věci *SKIAREÁL*

Špindlerův Mlýn, na které žalobce upozornil, se oproti nyní zkoumané věci projevil v podstatně omezenějším segmentu, a proto si nyní posuzovaná věc vyžaduje důraznějších aplikačních účinků. Výše uložené pokuty není zjevně nepřiměřená, jelikož pokuta byla uložena při spodní hranici zákonného rozpětí. Žalobcův moderační návrh proto nemůže být úspěšný.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností, v níž se dovolal stížního důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále též „s. ř. s."), tj. nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a dále ve smyslu písmene b) a d) tohoto ustanovení s tím, že skutková podstata, ze které správní orgán a posléze soud vycházel, nemá oporu ve spisech, jelikož skutkové závěry odporují zejména skutečnostem zjištěným při místním šetření. Soudní rozhodnutí je rovněž zčásti nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí.

Stěžovatel předně uvedl, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru stran jeho dominantního postavení „na trhu služeb poskytovaných autobusovým nádražím v Liberci subjektům provozujícím veřejnou autobusovou dopravu". Ve skutečnosti žádný takový trh neexistuje. Aby se v konkrétním případě mohlo jednat o trh, musí na něm být zboží nabízeno za účelem dosažení zisku. Tak tomu ovšem v posuzovaném případě nebylo. Žalobce využíval autobusové nádraží primárně pro svou vlastní potřebu a pouze zbývající kapacitu poskytoval ostatním dopravcům, kteří ji mohli po dlouhou dobu využívat zcela zdarma a v rozhodné době za symbolický poplatek, který nepokrýval ani poměrnou část nákladů na zřízení a provoz tohoto zařízení, natož aby umožňoval tvorbu jakéhokoliv zisku. Nabídková a poptávková křivka se v tomto případě vůbec neprotnula. Poskytování služeb autobusového nádraží v Liberci neprobíhá na trhu ve smyslu práva hospodářské soutěže. Žalobce tedy nemohl disponovat dominantním postavením a tudíž jej nemohl ani zneužít. Touto argumentací se soud při svém rozhodování vůbec nezabýval a zaměnil ji za otázku, zda je podmínkou zneužití dominantního postavení existence soutěžního vztahu na příslušném relevantním trhu. Soud přehlédl, že stěžovatel v dané oblasti nesoupeří s jinými soutěžiteli ani potenciálně, neboť zde není trh způsobilý k tomu, aby se na něm rozvinula jakákoliv hospodářská soutěž. Krajský soud ovšem existenci trhu a hospodářské soutěže bez dalšího presumuje. Vzhledem k tomu, že se jedná o otázku klíčovou, je napadané rozhodnutí v tomto směru nezákonné v důsledku nesprávného posouzení právní otázky a vzhledem k absenci jakéhokoliv odůvodnění rovněž i nepřezkoumatelné.

Následující kasační výtka se týkala nesprávného vymezení trhu z produktového hlediska. Hledisko konečného spotřebitele není klíčovým. Toto hledisko vstupuje do produktového vymezení relevantního trhu, který není trhem koncové spotřeby, pouze zprostředkovaně v tom směru, že služba opatřená soutěžitelem na nadřazeném trhu spoluformuje charakter jeho nabídky na trhu koncovém. Dopravce bude nepochybně přihlížet k otázce, zda jím zvolený produkt v oblasti odbavování spoje je pro spotřebitele více či méně lákavý, to však pouze do té míry, do jaké je tato otázka pro spotřebitele významná při volbě autobusového spoje (jakožto koncového, integrovaného produktu), nikoliv při volbě místa jeho odbavení (jakožto meziproduktu, který koncový spotřebitel samostatně nepoptává). Je zřejmé, že pokud odběratelé volí odlišný produkt (plochy mimo autobusové nádraží), je tím jeho substituovatelnost za služby poskytované autobusovým

nádražím prokázána a je tím rovněž prokázáno, že se žalovaný mýlil ve své kvalifikované úvaze užité k vymezení produktového trhu. Žalovaným zdůrazňovaný odlišný stupeň cestovatelského komfortu není pro konečné spotřebitele natolik významný, aby determinoval jejich chování a tím zprostředkovaně i chování autobusových dopravců na nadřazeném trhu.

Stěžovatel je oproti krajskému soudu toho názoru, že zařazení do informačního systému autobusového nádraží není vázáno na odbavování spoje na autobusovém nádraží. Tuto službu lze opatřit i samostatně a nemůže proto hrát roli ve vymezování relevantního trhu. Pokud jde o spotřebitelský diskomfort spjatý s přestupováním, zdůraznil, že některé z alternativních odbavovacích ploch jsou v bezprostřední blízkosti autobusového nádraží a dokonce jsou blíže k nádraží vlakovému i stanici MHD. Správní úvaha v řízení byla vedena účelovou snahou omezit rozsah produktového trhu tak, aby na něm stěžovatel disponoval dominantním postavením a tohoto postavení mohl zneužít. I kdyby bylo možné v daném případě hovořit o trhu ve smyslu hospodářské soutěže, musel by tento trh zahrnovat i alternativní plochy ve městě Liberec využitelné k odbavování autobusové dopravy. Na takto definovaném trhu by pak žalobce nedisponoval dominantním postavením, kterého by ani nemohl zneužít.

Dle stěžovatele je nesprávný i ten závěr krajského soudu, že pokud podíl na relevantním trhu dosahuje 100 %, je tím bez dalšího prokázáno dominantní postavení. Ani 100 % podíl nemusí soutěžiteli poskytovat dominantní postavení, a to v případě, kdy je vstup na trh natolik snadný, že vnější soutěžní tlak, tj. tlak způsobený hrozbou vstupu nového soutěžitele na trh, působí podobně silně, jak obvykle působí soutěžní tlak vnitřní, tj. tlak způsobený jinými soutěžiteli, kteří na trhu působí. Monopolní soutěžitel na takovém trhu nemůže zvýšit cenu tak, aby dosáhnul monopolní renty, neboť by tím v dostatečně krátkém časovém horizontu přilákal na trh další soutěžitele a ztratil podíl na trhu i cenovou výhodu. To je případ stěžovatele, jelikož k odbavování autobusových spojů postačuje získat příslušné správní povolení a umístit na dané místo tzv. označník autobusové zastávky.

Konečně, i kdyby snad žalovaným vymezený trh existoval a žalobce na něm disponoval dominantním postavením, svým jednáním tohoto dominantního postavení nezneužil. Stěžovatel souhlasí, že nezneužil dominantní postavení formou odmítnutí přístupu k tzv. *essential facility*. Jeho jednání ovšem nemohlo být ani zneužitím dominantního postavení podle generální klauzule. Aplikace soutěžního práva naráží na ústavně zaručený princip neomezenosti práva vlastnického, tj. práva svobodně vyloučit ostatní z užívání vlastněné věci. Doktrína *essential facilities* kumulativně vymezuje tři podmínky, kdy zájem na rozvoji hospodářské soutěže převažuje nad zájmem na ochraně vlastnictví. V posuzovaném případě ovšem nedošlo ke splnění ani jedné z vymezených podmínek. Stěžovatel měl zcela legitimní důvod pro to, aby společnosti Student Agency nikterak neusnadňoval etablování na trhu, a to z důvodu jejího nekalého chování na trzích spočívajícího v tzv. predátorském dumpingu. Není správný závěr soudu, že při nesplnění některé z daných podmínek je možné aplikovat generální klauzuli, jelikož by uvedení omezujících podmínek v ustanovení § 11 odst. 1 písm. f) citovaného zákona bylo zcela zbytečné. Soutěžní výhoda majitele daného zařízení plyne z jeho vlastnictví a investice

do něj, a proto je využití této výhody zcela legitimní a chráněné čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatel má navíc za to, že v jeho případě nebyly splněny ani podmínky pro aplikaci generální klauzule dle § 11 odst. 1 zákona tak, jak je vymezil krajský soud. Nikdy totiž neusiloval o to, aby jeho autobusové nádraží bylo využíváno jinými autobusovými dopravci, natož pak dopravcem provozujícím shodnou linku, jakou provozuje i stěžovatel. Nepochybně by se neobával vyplnění uvolněného místa jiným provozovatelem autobusového nádraží, ale naopak by to uvítal. Odmítnutí přístupu k autobusovému nádraží společnost Student Agency v účasti na navazujícím trhu nijak významně neomezilo.

Poslední okruh stížních výtek směřoval k posouzení uložené sankce krajským soudem. Stěžovatel poukázal na rozsah snížení pokuty v rozkladovém řízení ve svém případě a v případě *SKIAREÁL Špindlerův Mlýn* (čj. R 2/2004), z čehož vyvodil, že žalovaný neodůvodněně vybočil ze své rozhodovací praxe a stěžovatele tak diskriminoval. Otázka závažnosti a dopadu údajného protisoutěžního jednání byla totiž v obou případech hodnocena Úřadem v rámci stanovování původní výše pokuty. Domnívá se, že by měl být zachován stejný poměr pokut uložených rozkladovými rozhodnutími, jelikož v tomto směru nedošlo k žádné změně okolností a rovněž důvod pro snížení pokuty byl shodný. Tvrzení žalovaného, že ve zde zkoumaném případě byl dotčen obzvlášť citlivý segment trhu, vyvrací jeho rozhodnutí ve věci *Dopravního podniku Ústeckého kraje*. V tomto případě se jednalo o nepoměrně závažnější dopad než jednání stěžovatele, přesto výše uložené pokuty činila pouze 700 000 Kč.

V doplnění své kasační stížnosti ze dne 28. 4. 2009 stěžovatel uvedl, že správní orgán i krajský soud vycházely ze skutečnosti, že na území města Liberce není možné poskytovat dopravní služby na lince Praha – Liberec z jiného prostoru nežli z autobusového nádraží v ul. Vaňurova. Přitom jiný konkurenční dopravce Dopravní podnik města Liberce, a. s. se rozhodl provozovat dopravu na této lince ze svého autobusového nádraží, které se nachází v docházkové vzdálenosti od autobusového nádraží stěžovatele. Stěžovatel dodal, že výsledkem řízení bylo, že musel pronajmout prostor vlastního autobusového nádraží konkurenční společnosti Student Agency, aniž by sama hledala jiné možnosti pro provozování své linky. Vzhledem k jejím cenovým vlivům byl stěžovatel donucen snížit cenu jízdného až na úroveň ztrátovosti a nakonec linku přestat úplně provozovat.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve upozornil na nesprávné označení účastníka řízení, jelikož jako žalovaný byl označen Předseda úřadu a nikoliv Úřad samotný. Žalovaný považuje za zjevně účelové tvrzení, dle kterého se na trhu musí jednat o takové nabízení zboží, které musí být provozováno za účelem dosažení zisku. Podstatné je, že stěžovatel nabízel určité služby a autobusoví dopravci od něj tyto služby poptávali. Trh služeb poskytovaných autobusovým nádražím subjektům provozujícím veřejnou osobní autobusovou dopravu tvoří samostatný relevantní trh. Ve správním řízení bylo prokázáno, že doplňkové služby poskytované autobusovými nádražími jsou pro cestující při jejich spotřebitelském rozhodování determinující. Námitku, že zařazení spojů do informačního systému autobusového nádraží není vázáno na odbavení spoje právě z tohoto

nádraží, považuje žalovaný za účelovou. Kasační stížnost je navíc v této části nepřípustná podle § 104 odst. 4. s. ř. s., resp. § 109 odst. 4 s. ř. s. Náhradní plochy nelze považovat za substituty autobusového nádraží Liberec. Žalovaný je přesvědčen, že produktový i geografický relevantní trhu vymezil správně. Nesouhlasí, že klíčovým hlediskem pro vymezení produktového relevantního trhu je hledisko dopravců a nikoli konečných spotřebitelů.

Vytýká-li stěžovatel, že na relevantní trh byl snadný vstup, a proto nelze jeho postavení na něm hodnotit jako dominantní, pak žalovaný uvádí, že vzhledem k existenci právních a ekonomických bariér nelze očekávat, že by na relevantní trh mohl snadno vstoupit jakýkoliv potencionální konkurent. Stěžovatel zneužil své tržní síly k jednání, jež směřovalo ke znevýhodnění konkurenta na navazujícím trhu, a to k újmě tohoto soutěžitele i konečných spotřebitelů. Jeho jednání nebylo možno ospravedlnit žádnými objektivními důvody, přičemž odmítnutí obchodování se společností Student Agency mělo diskriminační charakter. Žalovaný nepochybil, jestliže jednání stěžovatele podřadil pod generální klauzuli § 11 odst. 1 zákona. K námitce, že stěžovatel neměl důvod usnadnit společnosti Student Agency etablování na trhu s ohledem na jí uplatňovaný predátorský dumping, žalovaný uvedl, že by k ní kasační soud neměl ve smyslu § 104 odst. 4. s. ř. s., resp. § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlížet. Navíc, společnost Student Agency nezaujímala na relevantním trhu dominantní postavení, a tudíž jej ani uplatňováním výrazně nižších cen nemohla zneužít.

Výše uložené pokuty je přiměřená povaze a závažnosti správního deliktu, délce jeho trvání a dalším relevantním okolnostem. K odkazu na rozhodnutí ve věci *SKIAREÁL Špindlerův Mlýn* žalovaný uvedl, že posoudil dopad stěžovatelova jednání na relevantní trhy, a to zejména s ohledem na citlivost relevantních trhů. Trh služeb poskytovaných dopravci provozujícími veřejnou linkovou autobusovou dopravu na trase Liberec – Praha a zpět je více citlivý, než trh provozování lyžařských sjezdových tratí, vleků a lanovek v lyžařském areálu Špindlerův Mlýn, který je navíc trhem sezónním. Co se týče odkazu na rozhodnutí ve věci *Dopravního podniku Ústeckého kraje*, jedná se o dosud pravomocně neukončené řízení se zcela odlišnými skutkovými okolnostmi.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předně přisvědčuje předsedovi Úřadu, že jej krajský soud nesprávně určil jako stranu žalovanou namísto Úřadu samotného. Žaloba byla sice podána proti rozhodnutí o rozkladu, které vydal předseda Úřadu, to však jeho procesní subjektivitu ve smyslu soudního řádu správního nezakládá. Předseda Úřadu nemá postavení samostatného správního orgánu dle § 69 s. ř. s., nýbrž je pouze funkční složkou Úřadu sloužící mimo jiné k tomu, aby rozhodnutí Úřadu, tedy ústředního orgánu státní správy, bylo možno přezkoumat obdobným způsobem, jako se tomu děje v případě odvolání proti rozhodnutí orgánů státní správy, které mají nad sebou správní orgán nadřízený, jenž je o podaných odvoláních oprávněn rozhodovat. Žalovaným tak v případě rozhodnutí o rozkladu zůstává orgán, který o věci rozhodoval již v prvním stupni, tedy

Úřad. Toto pochybení krajského soudu však nemá vliv na projednávání této kasační stížnosti a v ní vyslovené závěry, neboť se nejedná o vadu řízení před soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2007, čj. 5 As 55/2006 - 145 nebo rozhodnutí ze dne 25. 8. 2006, čj. 4 As 57/2005 - 64, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zde uvedená jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Stěžovatel v první části své kasační stížnosti krajskému soudu vytkl, že dospěl k nesprávnému závěru ohledně jeho dominantního postavení na relevantním trhu, jelikož žádný takový trh neexistuje. Svou argumentaci založil zejména na tvrzení, že se nemůže jednat o trh, není-li na něm zboží nabízeno za účelem dosažení zisku. Tato námitka však není důvodná, jelikož způsobu, kterým krajský soud a před ním žalovaný posoudil existenci relevantního trhu a postavení stěžovatele na něm, nelze nic vytknout.

Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že pro vymezení relevantního trhu není podstatné, zda zisk z poskytované služby je dostatečný pro pokrytí nákladů souvisejících s jeho provozováním. Za podstatné nelze považovat ani to, že dopravci využívali autobusové nádraží pouze za (dle stěžovatele) symbolický poplatek a ani to, že pro chybějící technické prostředky nemohl být důsledně zajišťován výběr tohoto poplatku. Pro bližší objasnění této námitky poslouží definice relevantního trhu, která sice není přímo vtělena do zákona, ale v oblasti práva na ochranu hospodářské soutěže a aplikační praxi soutěžního úřadu je plně respektována a běžně užívána. Tato definice vymezuje relevantní trh jako prostorový a časový souběh nabídky a poptávky po takovém zboží ve formě výrobků nebo služeb, které je z hlediska uspokojování určitých potřeb jejich uživatelů shodné nebo vzájemně zastupitelné. Při vymezování relevantního trhu se zkoumá jak, čím a kde jsou potřeby spotřebitelů uspokojovány, přičemž není podstatné, zda je účelem poskytování tohoto plnění dosažení zisku. Stěžovatel se mýlí, pokud se domnívá, že nabídková a poptávková křivka se v jeho případě vůbec neprotíná. Stěžovatel jakožto provozovatel autobusového nádraží poskytoval své služby i jiným dopravcům (celkově čtrnácti dopravcům a na samotné lince Praha – Liberec a zpět pak společnostem Hotliner, s. r. o. a Hofmann GmbH, organizační složka) a tito dopravci od něj nabízené služby poptávali, tedy využívali možnosti odbavovat své spoje v prostorách autobusového nádraží a služeb s tím souvisejících. Bylo-li prokázáno, že v posuzované věci dochází ke střetávání nabídky a poptávky po určitém statku, bylo prokázáno, že zde relevantní trh skutečně existuje.

Provozování autobusového nádraží a poskytování služeb veřejné osobní autobusové dopravy je uskutečňováno ve veřejném zájmu na zajištění základních přepravních potřeb obyvatel. To ovšem nepopírá skutečnost, že provozovatel autobusového nádraží nabízí služby na trhu, kde existuje hospodářská soutěž nebo kde taková soutěž není z podstaty věci vyloučena. Navíc, soutěžiteli, na jejichž jednání se vztahují pravidla hospodářské soutěže, jsou kupříkladu i různé profesní komory, jejichž prvotním cílem je ochrana a garance kvality služeb poskytovaných sdružovanými soutěžiteli, nikoliv dosahování zisku; důležité přitom je, že mohou ovlivňovat hospodářskou soutěž či strukturu trhu. Jako nepříhodný je třeba posoudit odkaz stěžovatele na závěry generálního advokáta Jacobse ve věci C-222/04, *Ministero dell'Economia e delle Finance v. Cassa di Risparmio di Firenze SpA e.a.*, ve které bylo ve výsledku vysloveno, že bankovní nadace lze kvalifikovat jako

„podnik“ ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství, z čehož vyplývá, že mohou jako takové podléhat pravidlům Společenství týkajících se státních podpor.

Nejsou důvodné ani námitky vztahující se k tvrzení stěžovatele o neexistenci soutěžního prostředí a nemožnosti aplikace zákona o ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatel je nepochybně soutěžitelem ve smyslu § 2 zákona. V rozhodné době bylo předmětem jeho podnikání, jak vyplývá z obchodního rejstříku, mimo jiné i provozování autobusových nádraží, včetně odstavných ploch, předprodeje jízdenek a místenek v autobusové dopravě. Není přitom rozhodující, že provozování autobusového nádraží nepředstavovalo hlavní náplň jeho podnikatelské činnosti a hlavní zdroj jeho příjmů. Význam má naopak to, že poskytování tohoto typu služeb probíhalo v prostředí, kde se střetávala nabídka s poptávkou. Na stěžovatele se nevztahuje možnost vynětí z působnosti tohoto zákona dle § 1 odst. 3, a proto lze na tento případ aplikovat jednotlivá ustanovení zákona a toto jednání zkoumat z hlediska možného zneužití dominantního postavení.

Všemi těmito skutečnostmi se krajský soud ve svém rozhodnutí zabýval, přičemž z rozsahu a obsahu odůvodnění nelze dovodit nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí. Krajský soud ani žalovaný správní orgán existenci relevantního trhu nepresumovaly, nýbrž analýzou všech relevantních faktorů správně dovodily, že stěžovatel byl soutěžitelem na trhu způsobilém k tomu, aby se na něm rozvinula hospodářská soutěž, byť s nízkou intenzitou konkurenčního prostředí.

Následující kasační výtka směřovala k vymezení relevantního trhu z věcného hlediska. Ovšem ani v této části není kasační stížnost důvodná. Nejvyšší správní soud nespatřuje žádné pochybení ve vymezení produktového relevantního trhu jako trhu služeb poskytovaných autobusovým nádražím subjektům provozujícím veřejnou osobní autobusovou dopravu.

Při vymezování relevantního trhu je stěžejní, zda jednotlivá nabízená plnění jsou či mohou být pohledem konečných spotřebitelů využita ke stejnému nebo alespoň zastupitelnému účelu a zda je lze nahradit plněním, které má z jejich pohledu týž či srovnatelný význam a hodnotu. Při porovnávání dvou plnění jsou klíčovými jejich vlastnosti, cena a zamýšlené užití, nikoliv počet spotřebitelů, kteří se při uspokojení své poptávky rozhodnou pro první či druhé plnění a ani to, zda je jedno z plnění upřednostňováno výrazně širším okruhem konzumentů (k tomu srov. rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2007, čj. 62 Ca 20/2006 - 65). Krajský soud správně připomenul, že pro vymezení relevantního trhu je rozhodujícím kritériem zaměnitelnost výrobků či služeb z pohledu konečného spotřebitele. Zkoumal-li však správní orgán v dané věci služby, které poskytuje autobusové nádraží jak z pohledu cestujícího, tak i dopravních společností, a na základě toho dospěl k závěru o neexistenci shodné či srovnatelné plochy, nelze proti tomuto postupu nic namítat. Úřad se zabýval podstatnými charakteristickými rysy autobusového nádraží a dospěl přitom k závěru, že autobusové nádraží v Liberci není z pohledu cestujících ani dopravců plně zastupitelné jinými plochami. Zvažoval jednotlivé rozhodné faktory, přičemž v jeho kvalifikaci nelze spatřovat žádnou účelovou snahu o vymezení trhu takovým způsobem, aby mohl být stěžovatel sankcionován. Pro označení

určité plochy za zastupitelnou s autobusovým nádražím přitom není důležité, zda byla označena jako autobusové nádraží, důležité jsou poskytované služby a zázemí.

Vymezení relevantního trhu z produktového hlediska nelze jakkoliv zobecňovat. Úřad vymezuje relevantní trh pro každý případ jednotlivě, a to při zohlednění místních specifik, poskytovaného plnění a dalších relevantních okolností. Musí posoudit, co je pro konzumenty předmětného plnění podstatné a jaké faktory formují jejich preference. Nejvyšší správní soud si je vědom, že při vymezování relevantního trhu po věcné stránce nemůže být nikdy dosaženo naprosto objektivního výsledku. Soutěžní úřad je však orgánem, jehož specializovanost zaručuje vymezení relevantního trhu založeného na odborném posouzení spotřebitelských preferencí, k čemuž si v rámci správního řízení shromažďuje informace a podklady. Žalovaný za tímto účelem dále provedl místní ohledání a vyžádal si součinnost Magistrátu města Liberce s cílem posoudit, zda nějaká jiná plocha v Liberci (tedy na geograficky vymezeném místním trhu) je substituovatelná s autobusovým nádražím v tomto městě, a to ve zkoumaném časovém období. Předmětem zkoumání nebyla otázka, zda lze autobusovou dopravu provozovat i z jiného místa, než je autobusové nádraží provozované stěžovatelem, nýbrž zda takové místo poskytuje shodné či srovnatelné plnění a cestovatelský komfort.

Autobusové nádraží je účelovou komunikací sloužící k poskytování veřejných dopravních služeb. Veřejnosti slouží nezávisle na tom, zda je ve vlastnictví veřejnoprávní korporace či soukromoprávního subjektu. Mimo jiné historickými okolnostmi je zpravidla dáno, že většina dopravců své služby poskytuje právě z autobusového nádraží nebo funkčně obdobného prostoru. Z povahy tohoto prostoru plyne, že je z něj odbavováno největší množství spojů. Dopravci využívají služeb autobusového nádraží právě z důvodu velké frekvence cestujících, kteří mohou v těchto prostorech poptávat jimi nabízené služby. Cestující nevyužívají autobusové nádraží pouze jako konečné nástupní a výstupní místo, nýbrž i pro přestup na další spoje odjíždějící z téže plochy; tento standard jiné plochy nesplňují. Nutnost přemístit se z jiné plochy na autobusové nádraží a naopak představuje pro cestující nadbytečnou časovou ztrátu a snížení cestovatelského komfortu. Důležitá je rovněž blízká vzdálenost zastávky městské hromadné dopravy a železničního nádraží a tudíž i rychlého pokračování v cestě. S poskytováním služeb autobusového nádraží v Liberci rovněž souvisí i možnost využití čekáren, úschovny zavazadel, sociálních zařízení, poskytování informací o jednotlivých (i navazujících) spojích, a to jak u pracovníka nádraží, tak i na informační tabuli nebo využití možnosti nakoupení jízdenky v předstihu v pokladně. Jelikož společnost Student Agency nebyla zapojena do informačního systému autobusového nádraží v Liberci, nemohl se náhodný cestující, spoléhající jen na informace poskytnuté na místě, o jejích službách vůbec dozvědět. Je zde prováděna údržba a pravidelný úklid. Větší plocha autobusového nádraží je oproti jiným plochám přizpůsobena zvýšené dopravě, čímž se zajišťuje bezpečnost cestujících a plynulost provozu, o což se rovněž stará dispečer.

Služby poskytované autobusovým nádražím mají nezastupitelný význam i pro jednotlivé dopravce, jak uvedl Úřad i jeho předseda ve svých rozhodnutích. Lze zmínit zejména využívání příjezdových a odjezdových ploch s garancí doby pro stání na jednotlivých nástupištích a odstavných plochách, využívání zázemí pro řidiče a zapojení do informačního systému a tím i informování cestujících o existenci spoje. K tomu, aby

dopravci mohli úspěšně působit na trhu, musí respektovat potřeby a přání cestujících a řídit se jejich preferencemi. V zájmu jednotlivých (nejenom na trh nově vstupujících) dopravců proto je, aby své služby nabízeli právě na autobusovém nádraží. Je přirozeně věcí jejich rozhodnutí a hospodářského rizika, rozhodnou-li se provozovat své služby na jiných plochách, avšak odchodem do jiných prostor by většina „průměrných“ poskytovatelů dopravních služeb ztratila část klientů.

Všechny tyto služby představují určitý cestovatelský komfort, který cestující poptávají a očekávají, že bude zachován či rozšiřován. Žalovaný, a také krajský soud, správně dospěli k závěru, že ostatní plochy v Liberci částečně poskytují některé z vymezených služeb, avšak ne v takovém rozsahu, aby mohly být považovány za shodné nebo zastupitelné. Kupříkladu u příměstské či městské hromadné dopravy (krátké intervaly mezi odjezdy jednotlivých spojů, krátká doba přepravy) jsou nároky cestujících sníženy a vymezený cestovatelský komfort nepožadují. Postačí, pokud spoj jede na určité místo v určitou dobu; doplňující služby pro ně nejsou rozhodné. Na druhou stranu u dálkových meziměstských spojů (v rámci dopravy na větší vzdálenosti, kdy je odbavován menší počet spojů) nebo spojů, kde Liberec je toliko přestupním bodem, mají cestující jiná očekávání a požadavky, a proto do popředí vstupují i výše vymezené doplňkové služby, které autobusové nádraží poskytuje a které mají svůj nepopiratelný význam.

Přijetím stěžovatelovy kasační argumentace by bylo možné za zastupitelnou plochu považovat v podstatě jakékoliv prostranství, na němž by mohlo nastoupit a vystoupit větší množství osob. Taková plocha je samozřejmě použitelná pro potřeby autobusové dopravy, nicméně není s ohledem na vymezený cestovatelský komfort zastupitelná s autobusovým nádražím. Krajský soud rovněž správně uvedl, že využívání autobusového nádraží na straně jedné a jiných ploch na straně druhé nesouvisí s cenou, jež by se měla promítnout ve vztahu ke konečným spotřebitelům. Pro spotřebitelské preference není rozhodné ani to, zda je spoj dotován. Tyto skutečnosti by za určitých okolností mohly mít svůj význam při vymezování navazujícího trhu – autobusové dopravy na určitém území, nikoliv však při zkoumání zastupitelnosti jednotlivých ploch.

Z rozhodnutí Úřadu i jeho předsedy vyplývá, že během správního řízení bylo dostatečně zkoumáno, zda se na území města Liberce nachází plocha představující substitut autobusového nádraží v Liberci. Kasační soud přisvědčuje, že jednotlivé plochy, které přicházely v úvahu (zastávky MHD, terminál MHD ve Fügnerově ulici, plocha v ulici Žitavská, jednokolejná tramvajová točna U Viaduktu, plochy v okolí Technické univerzity, plocha v ulici Nákladní), byly sice dopravci využívány anebo mohly být využívány, avšak je nelze považovat za zaměnitelné nebo zastupitelné s autobusovým nádražím v Liberci. Tyto plochy nebyly shledány substituovatelnými mimo jiné pro nemožnost celodenního odbavování většího počtu cestujících, pro svou omezenou velikost a polohu, přičemž s těmito plochami spojené služby nepředstavovaly takový cestovatelský komfort a neposkytovaly takové zázemí jako je tomu v případě autobusového nádraží v Liberci. K tomu je třeba doplnit, že správní orgán zkoumal podmínky na trhu v určitém časovém úseku, v němž docházelo k možnému nezákonnému jednání stěžovatele. Budoucí změna podmínek na relevantním trhu nemůže mít vliv na závěry zde vyslovené.

Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje legitimní očekávání stěžovatele, že Úřad bude rozhodovat předvídatelným způsobem; klíčovou je přitom míra shody či podobnosti rozhodných skutečností. Na druhou stranu mezi základní zásady správního řízení (nezávisle na tom, zda je konáno podle zákona č. 71/1967 Sb., nebo zákona č. 500/2004 Sb.), patří povinnost se zabývat každou věcí jednotlivě. Soutěžní úřad musí při zkoumání toho, zda došlo ke zneužití pravidel poctivého soutěžního prostředí, posuzovat každý případ s ohledem na jeho konkrétní okolnosti a další skutečnosti nutné pro řádné rozhodnutí. Tak tomu je i v případě četných odkazů stěžovatele na rozhodnutí Úřadu ve věci *ČAS-SERVICE* (čj. S 279/05, pozn. NSS – stěžovatel odkázal na předsedou Úřadu zrušené rozhodnutí čj. S 279/03). Zdejší soud má za to, že správní úřad uspokojivě zdůvodnil odlišnost svého přístupu v nyní projednávané věci a dostatečně se zabýval rozdílnostmi v místních podmínkách na autobusovém nádraží v Liberci a dopravním uzlu ve Znojmě. V případě druhého rozhodnutí soutěžní úřad dospěl k závěru, že zkoumaná plocha ve Znojmě není klasickým uzavřeným ohraničeným místem - autobusovým nádražím, ale spíše integrovaným dopravním uzlem, přičemž mezi jednotlivými zastávkami neshledal významné rozdíly. V nyní posuzované věci však bylo dostatečně zdůvodněno, proč ostatní plochy v Liberci nelze považovat za zastupitelné s tamějším autobusovým nádražím.

Pro úplnost kasační soud dodává, že se ztotožňuje i s vymezením relevantního trhu z geografického a časového hlediska.

Stěžovatel dále nesouhlasil se závěrem krajského soudu, dle kterého v případě, kdy jeho tržní podíl dosahuje 100%, je tím bez dalšího prokázáno, že disponuje na tomto trhu dominantním postavením. Ani 100% podíl totiž nemusí poskytovat dominantní postavení, a to v případě snadného vstupu nového soutěžitele na trh. Tato výtka je rovněž nedůvodná.

Předně je třeba rozlišit dva relevantní trhy, na nichž stěžovatel působil a na nichž zaujímal rozdílné postavení, a sice trh služeb poskytovaných stěžovatelem jakožto provozovatelem autobusového nádraží a dále navazující trh služeb spočívajících v provozování vnitrostátní veřejné linkové osobní autobusové dopravy (konkrétně na trase Liberec – Praha a zpět). Předmětem posuzování přitom bylo pouze působení stěžovatele jakožto provozovatele autobusového nádraží.

Čím silnější je postavení dominantního soutěžitele na relevantním trhu, tím slabší je soutěžní intenzita na něm a čím slabší je soutěžní intenzita, o to snadněji je dominant schopen ovlivňovat trh. Nelze mít pochyb o tom, že stěžovatel s ohledem na velmi vysokou tržní sílu, kterou disponoval, zaujímal dominantní postavení na relevantním trhu poskytování služeb autobusovým nádražím. Ani na jeden z trhů není vstup snadný, jak chybně uvádí v kasační stížnosti. Možnost vzniku dalšího srovnatelného autobusového nádraží sice není vyloučená, nicméně je podstatně omezená. Vybudování nového nádraží srovnatelného se stávajícím autobusovým nádražím v Liberci by bylo administrativně, finančně, časově a prostorově nákladné. Taktéž přístup na trh provozování autobusové dopravy není volný, nýbrž je vázán na licenční správní řízení. Pro vstup nového soutěžitele na trh poskytování služeb autobusovým nádražím nepostačí získání licence a umístění označníku autobusové zastávky; tyto úkony se váží k provozování autobusové

dopravy (viz § 18 a § 20 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě), nikoliv k provozování autobusového nádraží a s tím souvisejících služeb. Jak bylo vyloženo výše, jedná se o dva odlišné trhy, které nelze vzájemně zaměňovat.

Další část kasační stížnosti směřovala vůči právní kvalifikaci jednání stěžovatele, který se sice ztotožnil se závěrem soudu i Úřadu, že nezneužil dominantního postavení formou odmítnutí přístupu k nezbytnému zařízení, trvá ovšem na tom, že jeho jednání nemohlo být ani zneužitím dominantního postavení podle generální klauzule obsažené v prvé větě ustanovení § 11 odst. 1 zákona o ochraně hospodářské soutěže. Stěžovatel dále upozornil na důvod rozvoje doktríny *essential facilities*, a sice jako důsledku konfliktu zájmu na ochraně vlastnictví a zájmu na rozvoji hospodářské soutěže.

Komunitární i domácí doktrína vymezuje nezbytné zařízení jako zařízení, bez jejíhož využití nemůže soutěžitel nabídnout svým zákazníkům žádné služby. Doktrínou *essential facilities* je posuzováno např. užívání přístavů, přístup na železniční dopravní cesty nebo užívání letiště, což jsou prostory, ve kterých taktéž probíhá doprava a přeprava osob a zboží a kdy je obtížné vybudovat alternativní zařízení. Z okolností posuzované věci lze dovodit vznik negativního soutěžního důsledku, který je svým obsahem částečně podobný s důsledkem předpokládaným dílčí skutkovou podstatou upravenou v § 11 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně hospodářské soutěže. Přesto bylo v řízení řádně přesvědčivě prokázáno, že autobusové nádraží není oním nezbytným zařízením, bez něhož by nebylo možné vstoupit na navazující trh a působit na něm, což ostatně potvrzuje i fakt, že se společnost Student Agency úspěšně etablovala na trhu i bez přístupu do těchto prostorů. S ohledem na tuto skutečnost i samotné skutkové okolnosti případu, není případná stěžovatelova argumentace rozhodnutím Evropského soudního dvora ze dne 26. 11. 1993, č. C-7/97 ve věci *Oscar Bronner*.

Stěžovatel se mýlí v tom, že by daná věc nemohla být posuzována pomocí generální klauzule proti zneužití dominantního postavení (§ 11 odst. 1 věta prvá zákona) a rovněž v tom, že nebyly splněny podmínky pro její aplikaci. Jak generální klauzule, tak i skutkové podstaty uvedené pod jednotlivými písmeny ustanovení § 11 odst. 1 zákona mají svůj význam, a ani o jedné skupině nelze rozhodně tvrdit, že by byla nadbytečnou. Vystihnout všechny uskutečnitelné způsoby zneužití dominantního postavení není možné. Speciální skutkové podstaty byly do zákona vtěleny zejména proto, že jsou považovány za nejzávažnější, nejčastější nebo nejtypičtější případy zneužití dominantního postavení. To však neznamená, že by tam uvedený výčet byl výčtem taxativním (jak ostatně plyne i z gramatického výkladu tohoto ustanovení) a tudíž by nebylo možno postihnout jiné projevy zneužívání dominantního postavení podle generální klauzule. Smyslem zákona je totiž postihnout veškerá jednání, kdy soutěžitel disponující dominantním postavením (tzn. disponující takovou tržní silou, která mu umožňuje se chovat ve značné míře nezávisle na jiných soutěžitelích nebo spotřebitelích) této své moci zneužije a kdy toto jednání je v neprospěch jiných soutěžitelů nebo spotřebitelů, a to nezávisle na tom, zda určitá skutková podstata byla vtělena do demonstrativního výčtu v § 11 odst. 1 zákona a rovněž nezávisle na obsahu takového jednání a jeho vnějšímu projevu. Účelem generální klauzule je proto postih i takového typu jednání, které není typické či časté, ale přesto naplňuje znaky zneužití dominantního postavení. Tomuto závěru svědčí i konstantní soudní judikatura (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2008,

čj. 7 Afs 40/2007 - 111, rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 29. 5. 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97 a nebo rozhodnutí Soudního dvora ES ze dne 14. 11. 1996, č. C-333/94 ve věci *Tetra Pak v. Komise*, P, Recueil, s. I-5951).

Stěžovatel sice byl většinovým vlastníkem prostor, v nichž se nacházelo autobusové nádraží, a rovněž byl jeho provozovatelem, avšak s ohledem na jeho postavení a jím poskytované služby nelze na jeho právo umožnit přístup dalším dopravcům nahlížet výlučně z pohledu obchodně právních vztahů. Je třeba mít na vědomí i obsah a výsledek licenčního řízení o provozování autobusové linky na trase Liberec – Praha a zpět společností Student Agency. Dominantní postavení sebou přináší přísnější požadavky na korektnost jednání soutěžitele. Ve svém jednání si musí počínat zodpovědněji a opatrněji než soutěžitelé, kteří dominantním postavením nedisponují. Z pozice svého dominantního postavení nesmí působit újmu jiným soutěžitelům či spotřebitelům, přičemž prostředky, jichž užívá k obhajobě svých obchodních zájmů, nesmí být zjevně nepřiměřené. Hranice mezi jednáním dominanta, které je ještě povolené a které již nikoli, není zákonem nikterak vymezena, a proto je třeba jej posuzovat individuálně se zřetelem ke všem specifikům daného případu.

Nejvyšší správní soud rozhodně netvrdí, že stěžovatel má jakožto dominant absolutní kontraktační povinnost s každým zájemcem o vstup do obchodního vztahu a rovněž, že by musel přistoupit na všechny požadavky společnosti Student Agency. Přirozeně i dominantovi musí být dán prostor k ochraně svých zájmů. Sama skutečnost, že stěžovatel umožnil některým dopravcům užívat prostor autobusového nádraží, ještě neznamená, že tak musí za stejných podmínek umožnit všem dalším dopravcům; to by ostatně ani s ohledem na kapacitu autobusového nádraží nebylo možné. To, co však ovlivňuje dominantovu smluvní svobodu, je pravidlo zákazu diskriminace ve vertikálních vztazích. Důvody pro odmítnutí vstupu do nového právního vztahu mohou být jak čistě objektivního rázu (skutečná kapacitní nedostatečnost prostorů nádraží), tak mohou být založeny na subjektivních zájmech dominanta, přičemž i ty by měly být v určité míře soutěžním úřadem tolerovány. Existují-li pro jednání dominanta racionálně ospravedlnitelné důvody, není toto jednání, které by za jiných okolností splňovalo znaky zneužití dominantního postavení, jednáním zakázaným. Na druhou stranu, jednání dominanta, které by nerespektovalo požadavek nediskriminačního jednání, lze považovat za zneužití dominantního postavení za předpokladu, že takové jednání není přiměřené a ospravedlnitelné, a dále že působí újmu jiným soutěžitelům či spotřebitelům (k tomu srov. rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2007, čj. 31 Ca 24/2005 - 296 a ze dne 6. 6. 2006, čj. 31 Ca 152/2005 - 128).

Konstatováním, že jde-li o „jednání, které by soutěžitel v podstatné míře nemohl realizovat za situace, pokud by dominantním postavením nedisponoval, neboť by se musel důvodně obávat okamžitého vyplnění uvolněného místa konkurentem“ nebo „jde-li o jednání, jež umožňuje významně přispět k eliminaci konkurentů na navazujícím trhu“, krajský soud obecně vymezil, jaké znaky vykazuje zneužití dominantního postavení. Co se týče té části kasační argumentace, dle které se stěžovatel neobával vyplnění uvolněného místa jiným provozovatelem autobusového nádraží, ale naopak by tuto skutečnost uvítal, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se tyto závěry krajského soudu pohybují pouze v teoretické rovině. Soud tím pouze vyjádřil snadnější výchozí vyjednávající pozici

dominanta ve vertikálních vztazích. Nelze tím mít na mysli reálné obavy konkrétního soutěžitele, ale možnosti jeho chování se na trhu, na kterém není vystaven konkurenci.

Až v další části odůvodnění krajský soud uvedl, co je podstatné pro posouzení stěžovatelova jednání: že ve správním řízení byla prokázána jeho snaha o nevpuštění společnosti Student Agency na navazující trh. Nešlo zde o obavu stěžovatele ze vstupu nového soutěžitele na trh služeb poskytovaných autobusovým nádražím, nýbrž o obavu ze vstupu silného konkurenta na trh poskytování autobusové dopravy na konkrétní lince, na němž stěžovatel rovněž působil. Stěžovatel nevyužíval autobusové nádraží pouze pro své potřeby. Je možné, že nikterak aktivně nepůsobil k tomu, aby nádraží bylo využíváno i jinými dopravci, nicméně jiným dopravcům, vyjma společnosti Student Agency, to umožnil a jakkoliv v tom nebránil. Odmítl-li tak učinit pouze vůči tomuto novému soutěžiteli, a to z důvodu snahy o zabránění či znesnadnění jeho vstupu a etablování na trhu, nese takové jednání diskriminační prvky. Je přitom nepochybné, že pokud by stěžovatel nedisponoval dominantním postavením na předcházejícím trhu, nemohl by podniknout jeho nyní souzené kroky. Chování stěžovatele, které směřovalo k potlačení konkurence skrze prostředky, jimiž jakožto dominant disponoval, vykazuje znaky zneužití jeho dominantního postavení a jako takové nemůže být tolerováno a zákonem aprobováno.

V průběhu správního řízení byla rovněž prokázána i další podmínka subsumpce jednání pod generální klauzuli proti zneužití dominantního postavení, a to způsobení újmy jak jinému soutěžiteli, tak i cestujícím snížením jejich cestovatelského komfortu. Obecně postačí, je-li újma způsobena alespoň jedné skupině těchto subjektů. Zakázané je i takové jednání, které způsobuje újmu jedné skupině, i když jde ku prospěchu skupiny druhé; nelze upřednostňovat jiné soutěžitele nad konečnými spotřebiteli a naopak. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/05, http://nalus.usoud.cz, vyložil, že pojem „újma“ zahrnuje veškeré škodlivé následky, které mají příčinnou souvislost s jednáním dominanta. Újmou se nerozumí pouze přímá materiální škoda, ale rovněž i omezení možnosti získávat zákazníky, ztížení získání určitého postavení na trhu, potřeba překonávat v důsledku dominantova jednání vzniklé bariéry vstupu na trh a rovněž se jí rozumí i takové úkony, které by jiný soutěžitel za jiných okolností činit nemusel, tj. potřeba aktivizovat se a odvracet nepříznivé dopady dominantova jednání. Ve světle těchto závěrů je třeba konstatovat, že pokud by stěžovatel nezneužil svého dominantního postavení na předcházejícím trhu, nemusela by společnost Student Agency překonávat bariéry, které jí postavil do cesty. Tato společnost coby soutěžitel v konkurenčním postavení vůči stěžovateli objektivně nemohla nabízet své služby za týchž podmínek jako žalobce a ani jako jiní dopravci, kterým bylo umožněno využívat služeb poskytovaných autobusovým nádražím. Tím mu byla způsobena soutěžní nevýhoda oproti jiným dopravcům. Společnost Student Agency musela ke vstupu a prosazení se na trhu vyvinout úsilí k překonání překážky způsobené dominantem, a tak lze mít za prokázané, že jí byla jednáním stěžovatele způsobena újma. Vylučovací praktiky stěžovatele zabránily rozvoji soutěžního prostředí. Skutečnost, že se společnost Student Agency úspěšně etablovala na trhu, nevylučuje vznik újmy. Následná cenová politika společnosti Student Agency byla přímou reakcí na diskriminační jednání stěžovatele. Lze předpokládat, že pokud by stěžovatel nejednal, tak jak je nyní posuzováno, společnost Student Agency by k takto razantnímu kroku nepřistoupila.

Ze všech zjištěných skutečností vyplynulo, že důvodem pro odmítnutí vyjednávání a nevpuštění společnosti Student Agency do prostoru nádraží byla snaha stěžovatele o zabránění vstupu na trh nového silně konkurenčního soutěžitele. Vůči ostatním dopravcům, kteří rovněž využívali služeb autobusového nádraží a kteří byly stěžovatelovými konkurenty na navazujícím trhu, tyto vylučující praktiky neuplatňoval. Stěžovatel během správního řízení nepředestřel jediný důvod, který by ospravedlňoval jeho jednání. Je pravdou, že až v kasační stížnosti uvedl, že jedním z důvodů, které jej vedly k posuzovanému jednání, bylo chování společnosti Student Agency na trzích, na které již vstoupila. K tomu však Nejvyšší správní soud dodává, že výslovné uplatnění či neuplatnění této námitky nemůže mít vliv na závěry v tomto rozhodnutí vyslovené, jelikož skutečné pohnutky stěžovatele vyšly nepopiratelně najevo v průběhu řízení. Stěžovatel svůj nesouhlas s udělením licence společnosti Student Agency opřel o principy vnitřní organizace autobusového nádraží a o jeho kapacitní vytíženost, ačkoliv ve správním řízení bylo prokázáno, že autobusové nádraží bylo vytíženo jen v určité denní době, přičemž tato situace se dala řešit odjezdy z jiných nástupišť. Z korespondence mezi účastníkem řízení a společností Student Agency, která je součástí správního spisu, plyne, že pravým důvodem byla obava stěžovatele o odliv zákazníků a odčerpání tržeb. Sama skutečnost, že přístup na autobusové nádraží není nepostradatelnou podmínkou pro vstup na trh, neznamená, že stěžovatel nemohl zneužít své dominantní postavení a že jinému soutěžiteli nezpůsobil újmu. Správní organ tudíž nepochybil, jestliže vyslovil zneužití dominantního postavení stěžovatelem jen s odkazem na generální klauzuli ve smyslu § 11 odst. 1 věty prvé zákona. Úvahy krajského soudu jsou v tomto směru zcela správné a nelze je považovat za jakkoliv vnitřně rozporné či neúplné.

Nadto, chování společnosti Student Agency na jiných relevantních trzích nemůže být důvodem pro zamezení vstupu na geografický relevantní trh v Liberci a stěžovatelovo jednání nelze ospravedlnit ani obavou z agresivní konkurenční politiky jiného soutěžitele. Pravidla poctivé hospodářské soutěže platí pro všechny soutěžitele stejně. Nelze již předem předvídat, že se nový soutěžitel bude dopouštět nezákonného jednání, a z toho důvodu mu skrze prostředky plynoucí z dominantního postavení bránit ve vstupu na trh; k tomu ostatně stěžovatel ani není oprávněn. Pokud by stěžovatel pokládal konkrétní, nikoliv budoucí, jednání jiného soutěžitele za jdoucí proti pravidlům hospodářské soutěže, byl by oprávněn podat podnět Úřadu, aby tvrzené porušení pravidel prozkoumal a případně postihnul anebo využil prostředků ochrany proti nekalosoutěžním deliktům, jak to umožňuje ustanovení § 53 - § 55 obchodního zákoníku.

Poslední okruh stížních námitek představoval stěžovatelův nesouhlas s uloženou pokutou a její výší. Stěžovatel se v této části kasační stížnosti odvolává zejména na předchozí rozhodovací praxi Úřadu. Předseda Úřadu v rozhodnutí o rozkladu vyložil, že důvodem pro snížení pokuty je dobrovolné odstranění protisoutěžního stavu a rovněž změna hodnocení délky protisoutěžního jednání na krátkodobé. Dále uvedl, že modifikovaná pokuta odpovídá délce a závažnosti postihovaného jednání a všem přitěžujícím i polehčujícím okolnostem případu. Nejvyšší správní soud přezkoumal obě správní rozhodnutí i rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že výsledek správního uvážení předsedy Úřadu stran uložené sankce není jakkoliv nepřiměřený ani diskriminující.

Krajský soud zcela správně připomenul, že o pokutě je rozhodováno na základě správního uvážení Úřadu, resp. předsedy Úřadu v řízení o rozkladu; správní uvážení se uplatňuje nejenom při vyměření pokuty, ale i při zvažování, zda vůbec nebo v jaké výši bude tato pokuta snížena. Přezkum takových rozhodnutí se liší od přezkumu rozhodnutí bez uplatnění diskrece: posuzuje se, zda správní orgán nezneužil či nevybočil z mezí a hledisek správního uvážení, zda respektoval stanovené procesní postupy a právní principy správního rozhodování. Diskreční rozhodování o ukládané sankci má nepochybně své opodstatnění; bylo by zcela proti jeho podstatě, musel-li by Úřad a posléze jeho předseda k jejímu vyměření přistupovat mechanicky. Naopak ve výši pokuty a v jejím odůvodnění musí být seznatelná její individualizace. Požadavek na zohlednění rozhodovací praxe ohledně sankcí snížených v dřívějších řízeních nelze vykládat jako požadavek na snížení pokuty v totožné procentuelní výši (k tomu obdobně rozsudek Soudu prvního stupně T-279/02 ze dne 6. 4. 2006 ve věci *Degussa v Komise*). I snížená pokuta musí stále odpovídat významu chráněného zájmu a stále musí působit represivně i preventivně, aby odradila delikventa od opětovného porušení zákona.

Rozhodne-li se předseda Úřadu ke snížení Úřadem uložené sankce, musí mít proto na zřeteli postavení soutěžitele a oblast hospodářské soutěže, která byla jeho nezákonným jednáním zasáhnuta. To znamená, že i po snížení pokuty, musí být její výše přiměřená nejen k závažnosti a délce protisoutěžního jednání, ale i k celkovému významu soutěžitele, jenž se takového jednání dopustil, a významu a povaze relevantního trhu, jenž byl zasáhnut protizákonným jednáním, a to za zvážení všech individuálních okolností případu. Protisoutěžní jednání stěžovatele bylo spíše krátkodobé (v řádu měsíců), na druhou stranu však dosahovalo značné intenzity, a to s ohledem na počet spojů společnosti Student Agency, které denně nemohly přijíždět ani odjíždět z prostoru autobusového nádraží. Stěžovatel mohl přitom nezákonný stav rychle odstranit: mohl začít vyjednávat se společností Student Agency (nikoliv uzavřít smlouvu o konkrétním obsahu) a prakticky kdykoliv mohl umožnit (faktickým úkonem) dané společnosti vjezd na autobusové nádraží.

Těmto požadavkům správní orgán dostál. Výše předsedou Úřadu snížené pokuty se řádově nevymyká pokutám ukládaným za obdobně závažná jednání v minulosti; nelze ji proto považovat ani za excesivní, ani za nikterak překvapivou. Ve snížené pokutě je nadále zachována represivní i preventivní složka, přičemž její výše nebyla likvidační, ale naopak byla uložena při spodní hranici zákonného rozpětí. Krajský soud tedy nepochybil, neupustil-li od potrestání či snížení pokuty ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s.

Sama skutečnost, že předseda Úřadu ve věci SKIAREÁL Špindlerův mlýn (čj. R 2/2004) snížil pokutu ve výraznějším poměru oproti nyní posuzované věci, neznamená, že by správní rozhodnutí a je potvrzující rozsudek bylo nezákonné. Nelze z toho vyvodit ani takový závěr, že pokud předseda Úřadu v jednom případě sníží pokutu, tak ve všech dalších případech, kdy dojde k odstranění závadného stavu v průběhu správního řízení, musí snížit pokutu ve stejné procentuální výši. Krajský soud správně upozornil na rozdílnost obou případů. Předně se oba případy liší po skutkové stránce i ve způsobu porušení pravidel poctivé soutěže. V případě SKIAREÁL Špindlerův mlýn se dopad protisoutěžního jednání projevil na časově (sezónním) a geograficky podstatně užším trhu.

Relevantní trh provozování lyžařských sjezdových tratí, vleků a lanovek v lyžařském areálu Špindlerův Mlýn skutečně postihuje omezenější a méně citlivý spotřebitelský segment, nežli v případě poskytování služeb autobusového nádraží. Dopad protisoutěžního jednání stěžovatele byl závažnější, což musel předseda Úřadu reflektovat.

Za přiléhavý nelze považovat ani odkaz na rozhodnutí ve věci Dopravního podniku Ústeckého kraje (čj. S227/06). Ačkoliv se v obou případech jednalo o autobusovou dopravu, jejich skutkový stav je taktéž odlišný. Dopravní podnik Ústeckého kraje jakožto dopravce (nikoliv jako provozovatel) autobusového nádraží nebyl sankcionován za trvající protiprávní jednání, nýbrž za to, že nesplnil svou povinnost umožnit adaptaci Ústeckého kraje a spotřebitelů na situaci způsobenou přerušením provozu autobusových spojů veřejné linkové dopravy v Ústeckém kraji. Relevantní trh zde byl zasáhnut zcela jiným typem jednání a jeho negativní dopady se projevovaly jen po necelé čtyři dny. Z těchto odlišností proto nelze dovozovat nezákonné rozhodnutí ve věci.

Lze tak uzavřít, že krajský soud své rozhodnutí řádně a správně odůvodnil, přičemž se dostatečně vypořádal s uplatněnými žalobními námitkami; své rozhodování tak nezatížil vadou nepřezkoumatelnosti. Skutkový stav není nikterak v rozporu s předloženým správním spisem. Napadený rozsudek je tedy zákonný a přitom nebyly shledány jiné vady, k nimž by soud musel přihlédnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, podle obsahu spisu žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. dubna 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu