



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Kováčovej a členov senátu JUDr. Jozefa Milučkého a JUDr. Aleny Poláčkovej, PhD., v právnej veci žalobcu: **Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava**, proti žalovanému: **Protimonopolný úrad Slovenskej republiky**, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu Rady Protimonopolného úradu Slovenskej republiky č. 2009/39/R/2/013 zo dňa 27. marca 2010, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 2 S 90/2009-41 zo dňa 27. januára 2010, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 2 S 90/2009-41 zo dňa 27. januára 2010 **m e n í** tak, že rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu Slovenskej republiky č. 2009/39/R/2/013 zo dňa 27. marca 2009 ako i rozhodnutie Protimonopolného úradu Slovenskej republiky, odbor zneužívania dominantného postavenia, č. 2008/39/2/1/097 zo dňa 18. novembra 2008 **z r u š u j e a v e c v r a c i a** Rade Protimonopolného úradu Slovenskej republiky na ďalšie konanie.

Účastníkom náhradu trov konania **n e p r i z n á v a .**

O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave zamietol žalobný návrh žalobcu, ktorým sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného, ktorý na základe podaného rozkladu žalobcu zmenil podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní rozhodnutie Protimonopolného úradu SR, odboru zneužívania dominantného postavenia, č. 2008/39/2/1/097 zo dňa 18. novembra 2008, ktorým Protimonopolný úrad SR rozhodol tak, že:

1. mesto Bratislava schválením poplatku „Likvidácia kvetinových darov po 3-4 týždňoch po pohrebe, resp. podľa želania rodiny (v cene je zahrnutá fyzická likvidácia kvetinových darov z hrobu vrátane odvozu na skládku) PAUŠÁL“ v cenníku prác a služieb poskytovaných na pohrebiskách s účinnosťou od 01.08.2006 iným spôsobom obmedzilo súťaž v oblasti cintorínskych služieb na území Bratislavy a tým porušilo § 39 zákona č. 139/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoOHS“),
2. mesto Bratislava schválením poplatku „Likvidácia hrobového (urnového) pomníka (v cene sú zahrnuté všetky úkony spojené s likvidáciou pomníka vrátane odvozu na skládku tuhého odpadu) PAUŠÁL“ v cenníku prác a služieb poskytovaných na pohrebiskách s účinnosťou od 01.08.2006, ktorým umožnilo prevádzkovateľovi cintorínov vyberať tento poplatok od nových oprávnených osôb na cintorínoch, na ktorých už nie sú voľné hrobové miesta bez pomníkov, iným spôsobom obmedzilo súťaž v oblasti cintorínskych služieb na území mesta Bratislavy a tým porušilo § 39 ZoOHS,
3. mesto Bratislava schválením poplatku „Zapožičanie obradnej siene (domu smútku na cintoríne) k vykonaniu pietneho aktu poslednej rozlúčky za jeden obrad“ v cenníku prác a služieb poskytovaných na pohrebiskách s účinnosťou od 01.08.2006, ktorý obsahuje povinnosť odobratia služby obradníka/organizátora, nosičov a zapožičania katafalku, zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa obmedzilo súťaž v oblasti poskytovania pohrebných služieb na území mesta Bratislavy, a tým porušilo § 39 ZoOHS.

4. Na základe § 38 ods. 3 zákona č. 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov tak, že za konanie uvedené v bode 1, 2 a 3 výroku ukladá mestu Bratislava peňažnú pokutu vo výške 150 000,-Sk.

Krajský súd takto rozhodol, keď sa stotožnil s právnym názorom žalovaného, ktorý sa vysporiadal so všetkými námietkami žalobcu uvedenými v rozklade, pričom bol správne určený aj účastník konania, keďže podľa § 25 ods. 3 písm. f) ZoOHS je účastníkom konania príslušný orgán štátnej správy, orgán územnej samosprávy alebo orgán záujmovej samosprávy. Podľa právneho názoru krajského súdu správne orgány správne aplikovali na danú vec i právne predpisy a druhostupňový správny orgán správne posúdil konanie žalobcu, ktorý zjavnou podporou zvýhodnil podnikateľa M.- P., čím žalobca porušil § 39 ZoOHS. Pokuta bola uložená žalobcovi na dolnej hranici zákonnej sadzby a spĺňa voči žalobcovi represívnu funkciu ako aj funkciu individuálnej a generálnej prevencie. Taktiež z odôvodnenia rozsudku krajského súdu vyplýva, že v danom prípade zo strany žalobcu ide o porušenie § 39 ZoOHS vo forme zjavnej podpory zvýhodňujúcej určitého podnikateľa – mestskú príspevkovú organizáciu M. a takáto zjavná podpora umožňuje podnikateľovi získať taký prospech, ktorý by bez neodôvodnenej podpory nezískal. Žalovaný preto správne poukázal na to, že ZoOHS v ustanovení § 39 nepredvída konkrétne formy zjavnej podpory podnikateľa alebo iného spôsobu obmedzenia súťaže zo strany orgánu územnej samosprávy a ich špecifikáciu ponecháva na aplikačnú prax. Samotná zmena právnej kvalifikácie nie je v rozpore so žiadnym právnym predpisom a nemôže ani znamenať nezákonnosť napadnutého rozhodnutia. Čo sa týka poplatku za likvidáciu kvetinových darov krajský súd poukázal na dôvody uvedené v napadnutom, ako i prvostupňovom rozhodnutí s tým, že zavedenie takéhoto poplatku je neopodstatnené. Schválením tohto poplatku žalobca umožnil podnikateľovi M. neodôvodnene získať stabilný príjem, a preto konanie žalobcu zvýhodnilo podnikateľa M. pri poskytovaní cintorínskych služieb na úkor pozostalých – objednávateľov pohrebov ako konečných spotrebiteľov. Čo sa týka poplatku za likvidáciu hrobového (urnového) miesta, tak tento poplatok bol v danom prípade žalobcom schválený tak, že prevádzkovateľ cintorínov ho bude môcť neoprávnene účtovať novému nájomcovi hrobového miesta,

ktorý chce pochovať zosnulého na cintoríne, na ktorom už nie je voľné nové hrobové miesto bez pomníkov. Tieto náklady v danom prípade nemôžu byť prenesené na novú osobu – nájomcu hrobového miesta formou poplatku, ktorý musí pri prenájme tohto miesta znášať a v danom prípade treba vychádzať z toho, že M. ako správca viacerých cintorínov je povinný zriaďovať hrobové miesta na každom cintoríne, ktorý má v správe, a v tej súvislosti vykonávať aj obnovu hrobových miest na každom cintoríne. Nový nájomca hrobového miesta je oprávnený vybrať si, na ktorom cintoríne si hrobové miesto prenajme a podnikateľ M. nie je oprávnený prenášať tieto náklady na nového nájomcu hrobového miesta. Taktiež pri poplatku za požičanie obradnej siene na cintorínoch neoprávňuje správcu cintorína do takéhoto poplatku za prenájom obradnej siene zahrnúť aj služby, ktoré sú pohrebnými službami a žalobca týmto umožnil podnikateľovi M. získavanie neodôvodneného prospechu z poskytovania a spoločného účtovania týchto služieb v poplatku za poskytnutie služby prenájom obradnej siene. Podľa názoru krajského súdu žalobca nemôže vyhradiť poskytovanie pohrebných služieb len pre jeden subjekt, ale naopak, má umožniť vstup na pohrebisko a vykonanie príslušných pohrebných služieb ktorejkoľvek pohrebnej službe tak, ako si to objednávateľ pohrebu dohodne. Žalobca schválením tohto poplatku v podstate prinútil pozostalých, ktorí chcú pochovať zosnulého na cintoríne, ktorého správcom je podnikateľ M., zaplatiť tento poplatok za požičanie obradnej siene, ktorý obsahuje i pohrebné služby (služby nosiča, organizátora, obradníka a poskytnutie katafalky) a tak si spotrebitelia nemajú možnosť vybrať, ktorá pohrebná služba pre nich tieto služby zabezpečí a nie je dôvodné, aby si pozostalí objednávali a platili ešte raz inej pohrebnej službe uvedené pohrebné služby.

Proti rozsudku krajského súdu podal odvolanie žalobca a žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok krajského súdu ako nezákonný v zmysle § 250ja ods. 3 O.s.p. zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Podľa žalobcu krajský súd v celom rozsahu poukázal na odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu bez toho, aby sa vysporiadal s argumentáciou žalobcu a vyslovil svoj právny názor na žalobcom namietané skutočnosti a tiež že odôvodnenie rozsudku krajského súdu je identické s textom napadnutého rozhodnutia a to bez náležitého zdôvodnenia právneho názoru krajského súdu. Pre naplnenie skutkovej podstaty správneho deliktu v zmysle § ZoOHS je nevyhnutné, aby konanie príslušného orgánu zvýhodňujúce určitého podnikateľa (zjavnou podporou alebo iným spôsobom) malo zároveň za následok

obmedzenie súťaže. Ide o podmienku kumulatívneho spojenia protiprávneho konania zodpovedného subjektu a jeho dopadu na obchodnú súťaž. Nepostačuje pre naplnenie deliktuálnej zodpovednosti len konštatovanie, že konanie žalobcu je zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa ale je potrebné uviesť a preukázať, že táto „zjavná podpora“ mala dopad na hospodársku súťaž, t.j. ako konkrétne bola v dôsledku tejto „zjavnej podpory“ súťaž obmedzená. Túto skutočnosť žalovaný v dôvodoch rozhodnutia žiadnym relevantným spôsobom nepreukázal. Taktiež druhostupňové rozhodnutie má formálny nedostatok, pretože neobsahuje výrok o zamietnutí rozkladu. Schválením cenníka služieb si žalobca splnil svoju zákonnú povinnosť vyplývajúcu z ustanovenia § 19 zákona č. 470/2005 Z.z. o P., ktorý ukladá obci povinnosť schvaľovať prevádzkový poriadok pohrebiska, ktorého súčasťou je aj cenník poskytovaných služieb. Žalovaný správny orgán nepreukázal, na základe akých skutočností dospel k záveru, že schválenie cenníka služieb poskytovaných prevádzkovateľom pohrebiska, ktorým je M., bolo spôsobilé obmedziť hospodársku súťaž. Vzhľadom na skutočnosť, že výrok rozhodnutia žalovaného neobsahuje výrok o tom, že žalobca svojim konaním obmedzil hospodársku súťaž, argumentácia ohľadne vykorisťovania a získania neoprávneného prospechu podnikateľa M., je pre posudzovanie konania žalobcu irelevantná. Nezákonnosť napadnutého rozhodnutia vidí žalobca v tom, že žalovaný správny orgán neskonštatoval a ani žiadnym spôsobom nepreukázal, že schválenie poplatku za likvidáciu kvetinových darov spôsobilo majetkovú ujmu iným poskytovateľom pohrebných služieb – konkurentom podnikateľa M., ktorá ujma by mala negatívny dopad na ich podnikanie, čo by spôsobilo obmedzenie hospodárskej súťaže. Bez splnenia uvedených podmienok nemohlo dôjsť zo strany žalobcu k porušeniu § 39 ZoOHS. V časti napadnutého rozhodnutia, týkajúcej sa schválenia poplatku za likvidáciu hrobového miesta, vidí žalobca nezákonnosť v tom, že právna argumentácia žalovaného ako aj krajského súdu sa opiera o zrušenú normu – VZN Hlavného mesta SR Bratislavy č. 1/1997 platnej do 31.07.2006, ktoré VZN bolo zrušené všeobecne záväzným nariadením hlavného mesta SR č. 5/2006. Taktiež žalobca poukázal na to, že zo žiadneho platného predpisu nevyplýva, žeby náklady na zrušenie starého hrobového miesta mal znášať prevádzkovateľ pohrebiska. Pre posúdenie a uplatnenie deliktuálnej možnosti žalobcu za schválenie poplatku za likvidáciu hrobového miesta by žalovaný musel preukázať, že schválením tohto poplatku žalobca obmedzil súťaž, t.j. zvýhodnil podnikateľa M. na úkor iných podnikateľov – prevádzkovateľov pohrebných (pokiaľ by takýto podnikatelia

na území mesta Bratislavy pôsobili). Túto skutočnosť žalovaný a ani krajský súd nijakým spôsobom nepreukázali. Čo sa týka poplatku za zapožičanie obradnej siene, žalobca okrem iného uviedol, že zahrnutím príslušných položiek v tomto poplatku nevytvára pre prevádzkovateľa M. neoprávnený majetkový prospech, a pokiaľ tomu prevádzkové dôvody nebránia, umožňuje sa výkon týchto úkonov aj iným subjektom. Ani v prípade tohto poplatku žalovaný nepreukázal, že žalobca schválením tohto poplatku spôsobil obmedzenie súťaže.

Žalovaný správny orgán sa písomne k odvolaniu žalobcu vyjadril a poukázal okrem iného na to, že v žiadnom prípade sa nemôže stotožniť s výkladom ustanovenia § 39 ZoOHS ako to urobil žalobca a jeho tvrdenia považuje za účelové. Žalovaný poukázal vo svojom vyjadrení na dôvody svojho rozhodnutia a žiadal, aby Najvyšší súd SR napadnutý rozsudok krajského súdu potvrdil.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku) preskúmal odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania v zmysle § 250ja ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku rozsudkom, ktorý verejne vyhlásil (§ 156 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku), pričom termín verejného vyhlásenia rozsudku bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke www.nsud.sk.

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupu orgánov verejnej správy.

Podľa čl. 1 veta prvá Ústavy SR je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy SR štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Princíp legality (zákonosti) zakotvený v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR znamená, že viazanosť štátu právom sa musí uplatňovať jednak v oblasti viazanosti štátu ústavou, ústavnými zákonmi

a zákonmi ako aj v oblastiach ich vykonávania orgánmi štátnej správy, ktoré musia zásadne postupovať len na základe zákonov a v ich medziach.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov v ustanovení § 47 ods. 2 vymedzuje obsahové náležitosti výrokovej časti rozhodnutia správneho orgánu.

V ustanovení § 59 správneho poriadku je vymedzený postup odvolacieho orgánu. Výrok rozhodnutia predstavuje najdôležitejšiu časť rozhodnutia a musí byť preto určitý a konkrétny, aby nevznikli pochybnosti o tom, čo bolo predmetom konania. Túto zásadu preto musí rešpektovať aj odvolací orgán, a to najmä v prípade, ak mení rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu.

Vykonaná zmena rozhodnutia Radou Protimonopolného úradu SR, keď upravila svojim rozhodnutím text prvostupňového správneho rozhodnutia tým, že vo výroku rozhodnutia v predmetnej veci zmenila podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku prvostupňové rozhodnutie tak, že „bod 1. výroku znie: „Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava schválením nasledovných poplatkov ...“, ďalej že „bod 2. a 3. výroku sa vypúšťajú“, ďalej že „bod 4. výroku sa označuje ako bod 2. výroku a znie: na základe § 38 ZoOHS ukladá za konanie uvedené v bode 1. výroku tohto rozhodnutia ...“, postupovala potom Rada Protimonopolného úradu SR v rozkladovom konaní výslovne v rozpore so zákonom.

Uvedená skutočnosť, keď Rada Protimonopolného úradu SR v rozkladovom konaní zmenila text výrokovej časti prvostupňového rozhodnutia je vnímaná v zmysle ustálenej súdnej praxe v oblasti správneho súdnictva ako nezákonná a preto takáto „zmena výroku prvostupňového rozhodnutia“ ako bola vykonaná v rozkladovom konaní spôsobila potom nezákonnosť rozhodnutia Rady Protimonopolného úradu Slovenskej republiky.

Rada Protimonopolného úradu SR si totiž neuvedomila, že ako orgán konajúci v rozkladovom konaní môže konať iba vo vlastnom mene a že príslušnou zmenou prvostupňového rozhodnutia môže a ak chce zmeniť musí ako odvolací správny orgán (orgán rozhodujúci o rozklade) nahrádzať rozhodnutie správneho orgánu prvého

stupňa, avšak nemôže ako odvolací orgán, resp. rozkladový orgán, konať v mene prvostupňového správneho orgánu a nevyplýva mu ani zo žiadneho ustanovenia právneho predpisu právomoc nejakým spôsobom vylepšovať príp. upravovať svojim rozhodnutím výrok rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu, ktorý považuje za chybný alebo nesprávny.

Podľa názoru Najvyššieho súdu SR Rada Protimonopolného úradu SR hoci mysliac v dobrom vykonať zmenu prvostupňového správneho rozhodnutia, má táto zmena rozhodnutia potom skôr povahu odstránenia väd vo výrokovej časti prvostupňového správneho rozhodnutia než jej zmenu v zmysle ustanovenia § 59 správneho poriadku.

Z pojmového hľadiska pod zmenou rozhodnutia je potrebné rozumieť stav, keď vec, ktorá je predmetom konania, odvolací orgán, resp. rozkladový orgán, rozhodne inak ako orgán prvého stupňa.

Z uvedených dôvodov preto odvolací súd zmenil napadnutý rozsudok krajského súdu v zmysle ustanovenia § 250ja ods. 3 veta prvá O.s.p. tak, že rozhodnutia správnych orgánov vydané v inštančnom postupe zrušil a vec vrátil Rade Protimonopolného úradu SR na ďalšie konanie, keď k príslušnému formálnemu pochybeniu rozkladového správneho orgánu pri vypracovaní správneho rozhodnutia musel Najvyšší súd SR prihliadnuť z úradnej povinnosti.

O trovách konania rozhodol odvolací súd tak, že účastníkom náhradu trov konania nepriznal v zmysle ustanovenia § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s ustanovením § 224 ods. 1 O.s.p. Žalobcu totiž v predmetnom konaní zastupovala na základe poverenia príslušná zamestnankyňa s právnickým vzdelaním a žalovanému správne orgánu náhrada trov konania zo zákona neprináleží.

P o u ě n i e : Proti tomuto rozsudku odvolanie nie je prípustné.

V Bratislave dňa 6. apríla 2011

JUDr. Elena Kováčová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Nikoleta Adamovičová