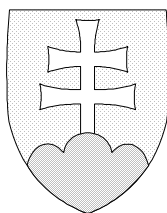


PROTIMONOPOLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY



ROZHODNUTIE

Číslo: 2007/39/2/1/073

Bratislava 14. septembra 2007

Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, odbor zneužívania dominantného postavenia v správnom konaní č. 0019/OZDP/2007 začatom dňa 26. 3. 2007 z vlastného podnetu voči mestu Považská Bystrica vo veci možného porušenia § 39 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 v znení neskorších predpisov

rozhodol

1. tak, že mesto Považská Bystrica vydaním Všeobecne záväzného nariadenia č. 37/2005 o rozvoji mesta v tepelnej energetike a jeho následnou aplikáciou tak, že odmietalo vydať stavebné povolenia na vybudovanie malých zdrojov tepla z dôvodu presadzovania centralizovaného zásobovania teplom, zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa obmedzilo súťaž v oblasti tepelnej energetiky na území mesta Považská Bystrica, a tým porušilo § 39 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 v znení neskorších predpisov,
2. 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 v znení neskorších predpisov tak, že za konanie uvedené v bode 1 výroku ukladá mestu Považská Bystrica peňažnú pokutu vo výške 50.000,- Sk, slovom päťdesiat tisíc korún, ktorú je povinné uhradiť v lehote 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto

rozhodnutia Protimonopolnému úradu Slovenskej republiky na účet č. 7000060793/8180, KS 1118, VS 200621087 vedený v Štátnej pokladnici.

Odôvodnenie:

Dňa 20. 6. 2006 bol úradu doručený od spoločnosti MGM, s.r.o., so sídlom Hliny 2719, 017 01 Považská Bystrica, zastúpenej JUDr. Janou Zlochovou, Nám. A. Hlinku 26, 017 01 Považská Bystrica (ďalej len „oznamovateľ“) podnet na prešetrenie správania sa mesta Považská Bystrica, Centrum 2/3, 017 01 Považská Bystrica, IČO 317667 (ďalej len „mesto Považská Bystrica“), z dôvodu podozrenia na porušenie ustanovenia § 39 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 v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“). V podnete oznamovateľ uviedol, že mal v minulosti vlastnú kotolňu, až dodatočne sa napojil na tzv. centrálny zdroj tepla. Opätovne prejavil záujem zriadiť vlastnú kotolňu a zrekonštruovať vykurovací systém danej administratívnej budovy a podal stavebnému úradu v Považskej Bystrici žiadosť o vydanie stavebného povolenia. Listom zo dňa 24. 5. 2006 mu bolo zo strany mesta oznámené, že podľa Všeobecne záväzného nariadenia (ďalej len „VZN“) mesta Považská Bystrica o rozvoji mesta v tepelnej energetike mesto nesúhlasí s odpojením uvedenej administratívnej budovy od centrálného zdroja tepla.

Na základe skutočností zistených v rámci prešetrovania na trhu začal úrad podľa § 25 ods. 1 zákona dňa 26. 3. 2007 listom č. 1092/PMÚ SR/2007 z vlastného podnetu správne konanie č. 0019/ OZ/2007 voči mestu Považská Bystrica.

Právna úprava

Ustanovenie § 2 ods. 1 písm. b) zákona hovorí, že zákon sa vzťahuje na orgány štátnej správy pri výkone štátnej správy, orgány územnej samosprávy pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a orgány záujmovej samosprávy pri prenesenom výkone štátnej správy.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v § 1 ods. 1 ustanovuje, že obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky; združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami.

Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba. Podľa § 4 ods. 3 písm. j) zákona o obecnom zriadení obec v rámci výkonu samosprávy obstaráva a schvaľuje územnoplánovacia dokumentáciu sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní

vhodných podmienok na bývanie v obci. Obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia (§ 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení).

Podľa § 117 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „stavebný zákon“) stavebným úradom je obec. Pôsobnosť stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy.

Z uvedeného vyplýva, že mesto Považská Bystrica je orgánom (jednotkou) územnej samosprávy a úradom prešetrované konanie, ktoré je predmetom tohto správneho konania, uskutočňuje mesto v rámci výkonu samosprávy a preneseného výkonu štátnej správy. Na základe toho možno konštatovať, že na mesto Považská Bystrica sa zákon vzťahuje.

Podľa § 25 ods. 3 písm. e) zákona účastníkom konania v prípade možného porušenia ustanovenia § 39 je orgán štátnej správy, orgán územnej samosprávy alebo orgán záujmovej samosprávy. V prípade tohto správneho konania je teda účastníkom konania mesto Považská Bystrica ako orgán (jednotka) územnej samosprávy.

Trh tepelnej energetiky v Považskej Bystrici

Malý zdroj znečistenia ovzdušia je definovaný v § 3 ods. 2 zákona č. 478/2002 Z.z. o ochrane ovzdušia a ktorým sa dopĺňa zákon č. 401/1998 Z. z. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia v znení neskorších predpisov (zákon o ovzduší) v znení neskorších predpisov ako stacionárny zdroj, ktorý je z hľadiska miery vplyvu technologického procesu na ovzdušie alebo podľa rozsahu znečisťovania ovzdušia technologickým celkom nepatriacim do kategórie veľkých zdrojov a stredných zdrojov. Zväčša sa jedná o stacionárne zariadenie s tepelným príkonom nižším ako 0,3 MW spaľujúcim fosílnu palivá. Na takýto zdroj je možné napojiť cca 30 bytov v závislosti od veľkosti, účelu, stavebného materiálu, stavebno-technologického vyhotovenia, veľkosti tepelných strát a pod.

Pojem „centrálny zdroj tepla“ nie je zadefinovaný, ale možno ho vykladať ako tepelné zariadenie alebo sústavu tepelných zariadení, ktorá zabezpečuje dodávku tepla, príp. aj teplej úžitkovej vody pre viac odberateľov (objektov). Sústava centrálného zásobovania teplom (ďalej len „sústava CZT“) je tvorená zdrojmi tepla (teplárňami, výhrevňami), primárnymi tepelnými rozvodmi, odovzdávacími stanicami tepla, sekundárnymi tepelnými rozvodmi a konečnými odberateľmi tepla. Do sústavy CZT je dodávané teplo vo forme horúcej vody, resp. pary, na základe požiadaviek konečných odberateľov tepla pre vykurovanie, vzduchotechniku, teplú úžitkovú vodu, resp. pre technologické účely. Primárne médium sa prostredníctvom primárnych rozvodov tepla dostáva do odovzdávacích staníc tepla, kde sa ďalej transformuje na nižšie parametre, ktoré sa prostredníctvom sekundárnych rozvodov distribuujú konečným odberateľom tepla vo forme teplej vody pre vykurovanie a teplej úžitkovej vody. Dodávka a množstvo dodávaného tepla pri väčších sústavách CZT je riadené dispečingom, ktorý na základe vývoja počasia, zmluvných vzťahov medzi výrobcom a odberateľom, resp. medzi spoločnosťami dodávajúcimi do tej istej sústavy, nasadzuje jednotlivé zdroje do sústavy CZT.

Na území Považskej Bystrice pôsobia ako výrobcovia tepla spoločnosti POV BYT, s.r.o., Kuzmányho 903/3, 017 01 Považská Bystrica, IČO 36012424 (ďalej len „POV BYT, s.r.o.“), TEPLÁREŇ, a.s., Považská Bystrica, ul. Robotnícka, P.O.BOX 90, 017 34 Považská Bystrica, IČO 36300683 (ďalej len „TEPLÁREŇ, a.s.“) a Okresné stavebné bytové družstvo, SNP 1936, 017 07 Považská Bystrica, IČO 00 222 097 (ďalej len „OSBD“).

Medzi dodávateľov tepla v meste Považská Bystrica patria spoločnosti POV BYT, s.r.o., TEPLÁREŇ, a.s. a OSBD.

Územie mesta Považská Bystrica možno rozdeliť z hľadiska zásobovania mesta teplom na oblasti sídliska SNP, Rozkvet, Kolónia, Stred, Domanižanka a Lány.

Pre sídliská SNP a Rozkvet je výrobcom a dodávateľom tepla a teplej úžitkovej vody do systémov CZT spoločnosť POV BYT, s.r.o. Systém CZT pozostáva zo zdroja tepla, primárneho rozvodu tepla, odovzdávacích staníc tepla a sekundárnych rozvodov tepla a teplej úžitkovej vody. Zdroje tepla, primárne a sekundárne rozvody tepla a teplej úžitkovej vody a odovzdávacie stanice tepla na sídliskách SNP a Rozkvet sú vo vlastníctve spoločnosti POV BYT, s.r.o.

Sídlisko SNP je zásobované teplom zo strednotlakovej parnej plynovej kotolne K1 a K3. Vyrobené primárne médium – para je dodávané do odovzdávacích staníc tepla typu para-voda, v ktorých sa vyrobí teplo pre potreby vykurovania a teplá úžitková voda. Sekundárnymi rozvodmi ústredného kúrenia a rozvodmi teplej úžitkovej vody je teplo a teplá úžitková voda dodávané do obytných objektov a objektov občianskej vybavenosti sídliska.

Sídlisko Rozkvet je zásobované teplom zo strednotlakovej horúcovodnej kotolne. Vyrobené primárne médium – horúca voda je dodávané do odovzdávacích staníc tepla typu HV – para. Ďalší proces výroby tepla pre vykurovanie a výrobu teplej úžitkovej vody vrátane dodávky je zhodný s procesom uvedeným pre sídlisko SNP.

Pre sídliská Kolónia, Stred a Domanižanka je výrobcom tepla spoločnosť Tepláreň, a.s., od ktorej teplo na prahu zdroja nakupuje a následne ho primárnym horúcovodným rozvodom tepla dodáva do systému CZT spoločnosť POV BYT, s.r.o. Teplo je dodávané do odovzdávacích staníc tepla, ktoré sú jednak vo vlastníctve jednotlivých odberateľov tepla a jednak vo vlastníctve POV BYT-u, s.r.o.

Teplo a teplá úžitková voda sú sekundárnymi rozvodmi dodávané do obytných objektov a objektov občianskej vybavenosti sídlisk. Sekundárne rozvody, rovnako ako primárny horúcovodný rozvod sú vo vlastníctve POV BYT-u, s.r.o.

Pre sídlisko Lány je výrobcom a zároveň aj dodávateľom tepla a teplej úžitkovej vody OSBD.

Spoločnosť POV BYT, s.r.o. pôsobí na trhu od októbra 1996. Jej spoločníkmi sú Ing. Jozef Bros (80 %) a mesto Považská Bystrica (20 %). Poslanci mestského zastupiteľstva ani iní predstavitelia mesta nie sú v spoločnosti zainteresovaní. Mesto Považská Bystrica sa teda na podnikaní spoločnosti POV BYT, s.r.o. aktívne

nepodieľa. Hlavná činnosť spoločnosti POV BYT, s.r.o. je zameraná na prevádzku tepelných zariadení, najmä na výrobu a dodávku tepla a teplej úžitkovej vody a na údržbu, opravy, rekonštrukciu a modernizáciu vlastných tepelných zariadení. Výrobu tepla zabezpečuje POV BYT, s.r.o. v 10-tich plynových kotolniciach, pričom 2 kotolne majú charakter centrálného zdroja tepla, 2 kotolne sú blokové a ostatné sú domové kotolne.

Tepláreň, a.s. vznikla v decembri 1997 transformáciou z odštepného závodu ENERGETKA spoločnosti Považské strojárne, a.s. Považská Bystrica. Jediným akcionárom spoločnosti je Karel Holoubek, Česká republika. Tepláreň, a.s. nie je majetkovo ani personálne prepojená s mestom Považská Bystrica.

OSBD vzniklo v januári 1997 rozdelením na OSBD Považská Bystrica a SBD Púchov. OSBD má prevádzky v lokalitách Považská Bystrica, Ladce, Košeca, Nová Dubnica a Beluša. V Považskej Bystrici zabezpečuje výrobu tepla, teplej úžitkovej vody ako aj jej distribúciu a rozvod z kotolní a výmenníkových staníc. Tepelnú energiu dodáva pre komunálnu sféru obyvateľstva a súkromné firmy na sídlisku Lány.

Konanie mesta Považská Bystrica

Obec schvaľuje územné plány obcí a zón a obstaráva a schvaľuje územno-plánovacia dokumentáciu obcí a zón a jej záväzné časti vyhlasuje všeobecne záväzným nariadením. Schválená územnoplánovacia dokumentácia je v určenom rozsahu záväzným alebo smerným podkladom na vypracovanie a schvaľovanie ďalšej územnoplánovacej dokumentácie, na územné rozhodovanie a na vypracovanie dokumentácie stavieb.

V územnoplánovacej činnosti sa využívajú existujúce dokumenty a súbory informácií, ktoré obsahujú informácie o území a z týchto dokumentov sa povinne využívajú aj odvetvové koncepcie a koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obcí, ktoré schvaľuje obecné zastupiteľstvo.

Podľa § 31 ods. 1 písm. a) zákona o tepelnej energetike obec zabezpečuje vypracúvanie koncepcie rozvoja obce v tepelnej energetike v súlade s dlhodobou koncepciou Energetickej politiky Slovenskej republiky a v rozsahu metodického usmernenia Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, ak na jej území pôsobí dodávateľ alebo odberateľ, ktorý rozpočítava množstvo dodaného tepla konečnému spotrebiteľovi. Koncepcia rozvoja obce v tepelnej energetike sa po schválení obecným zastupiteľstvom stáva súčasťou záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie obce.

Koncepcia rozvoja tepelného hospodárstva mesta Považská Bystrica bola vypracovaná EGU, s.r.o. Výskumným ústavom energetickým v Bratislave v júni 1998. Dňa 28. 9. 2000 bola schválená na zasadnutí mestského zastupiteľstva v Považskej Bystrici uznesením č. 55/2000, pričom vychádzala z princípov Energetickej politiky Slovenskej republiky prijatých v septembri 1999. Týmto uznesením sa zároveň prednostovi mestského úradu uložila povinnosť v súlade s energetickou politikou štátu presadzovať princíp zachovania a rozvoja centralizovaného zásobovania teplom (ďalej len „CZT“) v meste.

Ustanovenie § 27 ods. 3 stavebného zákona uvádza, že obec schvaľuje územnoplánovaciu dokumentáciu a jej záväzné časti vyhlasuje všeobecne záväzným nariadením. Keďže podľa § 31 ods. 1 písm. a) zákona o tepelnej energetike sa koncepcia rozvoja obce v tepelnej energetike po schválení obecným zastupiteľstvom stáva súčasťou záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie obce, obec je povinná vyhlásiť ju všeobecne záväzným nariadením. Mesto Považská Bystrica vyhlásilo koncepciu rozvoja tepelného hospodárstva mesta Považská Bystrica všeobecne záväzným nariadením dňa 27. 1. 2005 pod č. 37/2005, pričom účinnosť nadobudla dňa 11. 2. 2005.

Dňa 6. 12. 2005 podal Krajský stavebný úrad v Trenčíne podnet Krajskej prokuratúry v Trenčíne na preskúmanie zákonnosti uznesenia Mestského zastupiteľstva č. 4/2005 zo dňa 27. 1. 2005 a na preskúmanie zákonnosti Všeobecne záväzného nariadenia o rozvoji mesta v tepelnej energetike. V podnete Krajský stavebný úrad namietal nedodržanie zákonného postupu pri schvaľovaní koncepcie rozvoja mesta v tepelnej energetike prostredníctvom VZN, keď vydaniu VZN nepredchádzalo jeho prerokovanie obsahovo a formálne v zmysle § 22, 24 a 25 stavebného zákona, t.j. prerokovanie s verejnosťou, dotknutým samosprávnym krajom, dotknutými orgánmi a krajským stavebným úradom. V dôsledku uvedeného zastávali názor, že uvedené VZN nemôže byť záväzným podkladom pre posudzovanie návrhov, žiadostí a podnetov fyzických a právnických osôb na území mesta Považská Bystrica stavebným úradom a mesto postupom podľa tohto VZN neoprávnene bráni stavebníkom vo vybudovaní vlastných zdrojov tepla.

Krajská prokuratúra v Trenčíne po preskúmaní podnetu dospela k záveru, že skutočnosť, že podľa zákona o tepelnej energetike sa koncepcia rozvoja mesta stáva súčasťou záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie neznamena, že obec má zo zákona povinnosť schvaľovať koncepciu rozvoja v tepelnej energetike podľa ustanovení stavebného zákona a keďže aj postup pri zverejnení nariadenia na úradnej tabuli mesta a v masovokomunikačných prostriedkoch bol dodržaný, prokuratúra podnet odložila.

Schválená územnoplánovacia dokumentácia je v určenom rozsahu záväzným alebo smerným podkladom na vypracovanie a schvaľovanie ďalšej územnoplánovacej dokumentácie, na územné rozhodovanie a na vypracovanie dokumentácie stavieb. Podľa § 39 stavebného zákona v územnom rozhodnutí vymedzí stavebný úrad aj podmienky, ktorými sa zabezpečia záujmy spoločnosti v území, najmä súlad s cieľmi a zámermi územného plánovania.

Podľa § 54 stavebného zákona stavby, ich zmeny a udržiavacie práce na nich sa môžu uskutočňovať iba podľa stavebného povolenia alebo na základe ohlásenia stavebnému úradu. Nový zdroj môže byť umiestnený v novej stavbe, alebo v už existujúcej stavbe. V prípade už existujúcej stavby môže ísť napr. o zmenu v užívaní stavby, ktorá je spojená so zmenou stavby keď sa vyžaduje stavebné povolenie, alebo o zmenu v užívaní stavby, ktorá je spojená so zmenou stavby spočívajúcou v stavebných úpravách, kedy stavebný úrad vydáva rozhodnutie o zmene vo využití stavby so súhlasom vykonať stavebné úpravy spojené s touto zmenou využitia.

Mesto Považská Bystrica ako príslušný stavebný úrad, je v rámci svojej pôsobnosti povinné záväznosť koncepcie ako regulatívu v danej oblasti na území mesta rešpektovať. V územnom a stavebnom konaní bude preto pre stavebný úrad mesta Považská Bystrica Všeobecne záväzné nariadenie o rozvoji mesta v tepelnej energetike č. 37/2005 záväzným podkladom pre jeho činnosť. Predmetné nariadenie sa rovnako vzťahuje na všetky subjekty pôsobiace na území mesta Považská Bystrica bez ohľadu na to, či sú to fyzické osoby nepodnikatelia, fyzické osoby podnikatelia alebo právnické osoby.

Žiadosť o vydanie stavebného povolenia na výstavbu tepelného zariadenia je po prijatí posúdená stavebným úradom v Považskej Bystrici podľa § 60 stavebného zákona. V prípade zmeny stavby spojenej so zmenou užívania stavby súvisiacej s tepelnou energetikou vyžaduje stavebný úrad okrem iných dokladov aj potvrdenie obce o súlade navrhovanej výstavby tepelných zariadení s celkovým inštalovaným tepelným výkonom do 10 MW s koncepciou v tepelnej energetike podľa § 31 zákona o tepelnej energetike. Ak žiadosť poskytuje dostatočný podklad pre posúdenie navrhovanej stavby, stavebný úrad oznámi účastníkom konania a dotknutým orgánom začatie stavebného konania. V stavebnom konaní skúma podľa § 62 stavebného zákona vecnú stránku žiadosti a projektu stavby, dodržanie podmienok podľa územného rozhodnutia, preskúma dokumentáciu z hľadiska životného prostredia, všeobecných technických požiadaviek na výstavbu a posúdi stanoviská dotknutých orgánov a vyhodnotí stanoviská účastníkov konania.

Od nadobudnutia účinnosti VZN č. 37/2005 stavebný úrad mesta Považská Bystrica obdržal 4 žiadosti o vydanie stavebného povolenia na zmenu v užívaní stavby, a to tri žiadosti o povolenie zmeny plynoinštalácie na vlastné etážové vykurovanie s plynovým kotlom a jednu žiadosť o výstavbu plynovej kotolne.

Žiadosť o vydanie stavebného povolenia na zmenu v užívaní stavby „Zmena plynoinštalácie na vlastné etážové vykurovanie s plynovým kotlom“ v byte č. 2 na ul. Odborov 242/1, Považská Bystrica, žiadosť o vydanie stavebného povolenia na zmenu v užívaní stavby „Zmena plynoinštalácie na vlastné etážové vykurovanie s plynovým kotlom“ v byte č. 4 na ul. Odborov 242/2, Považská Bystrica a žiadosť o stavebné povolenie na zmenu v užívaní stavby „Zmena plynoinštalácie bytu na ústredné vykurovanie“ v byte č. 7 na ul. Odborov 242/2 PB boli mestom Považská Bystrica ako príslušným stavebným úradom podľa § 117 stavebného zákona zamietnuté s odôvodnením, že žiadosti boli preskúmané z hľadísk uvedených v § 60 až 62 a § 85 ods. 2 stavebného zákona a na základe nesúhlasného stanoviska mesta Považská Bystrica bolo zistené, že uskutočnením zmeny stavby by sa neprimerane obmedzil oprávnený záujem mesta Považská Bystrica tým, že povolením odpájania od centrálného zdroja tepla by došlo k porušeniu uznesenia Mestského zastupiteľstva č. 4/2005 zo dňa 27. 1. 2005, ktorým je schválená „Koncepcia rozvoja tepelného hospodárstva mesta Považská Bystrica“ presadzujúca princíp zachovania a rozvoja centralizovaného zásobovania teplom v meste.

Oznamovateľ – spoločnosť MGM, s.r.o, podal dňa 2. 5. 2005 mestu Považská Bystrica žiadosť na odsúhlasenie odpojenia z CZT pre administratívnu budovu, v ktorej uviedol, že zníži spotrebu zemného plynu, bude spĺňať potreby efektívneho využitia tepla na vykurovanie a ohrev teplej úžitkovej vody, z hľadiska znečisťovania ovzdušia vybuduje individuálny zdroj tepla a zaradí kvalitné, moderné kotly

s minimálnym vplyvom na životné prostredie, s reguláciou, ktorá dosiahne zníženie spotreby zemného plynu a spalín. Mesto Považská Bystrica v odpovedi na predmetnú žiadosť uviedlo, že s odpojením uvedenej administratívnej budovy od centrálného zdroja tepla nesúhlasí s odvolaním sa na Všeobecne záväzné nariadenie mesta Považská Bystrica o rozvoji mesta v tepelnej energetike, a to bez bližšieho odôvodnenia.

V rámci stavebného konania si príslušný stavebný úrad podľa § 62 ods. 3 stavebného zákona zabezpečí stanoviská dotknutých orgánov štátnej správy. V rámci svojej činnosti mesto vydalo takéto stanoviská k žiadosti spoločností SVB a NP, Rozkvet 2067/148, Považská Bystrica k stavbe „Plynofikácia kotolne Rozkvet 2067/148, Považská Bystrica“, k žiadosti LXR Slovakia, a.s., Školská 226, Považská Bystrica k stavbe „Rýchlovývíjač pary – dobudovanie teplovodnej časti“, k žiadosti SOU-S, Slovenských partizánov 1129/49 Považská Bystrica k umiestneniu štyroch malých kotolní v areáli SOU stavebného, PAPE, spol. s r.o., Kukučínova 35, Trenčín k projektovej dokumentácii „Zmena účelu využitia stavby a stavebné úpravy hotela Garni Považská Bystrica“, SVB SPOLBYT 933, Lánska 933, Považská Bystrica, k projektovej dokumentácii „Plynová kotolňa, ul. Lánska 933, Považská Bystrica“, pričom vo všetkých stanoviskách uviedlo, že nesúhlasí s predloženým zámerom, pretože tento je v rozpore s VZN mesta o rozvoji mesta v tepelnej energetike a súčasne nie je v súlade s verejným záujmom.

Posúdenie konania mesta Považská Bystrica

Podľa § 39 zákona orgány štátnej správy pri výkone štátnej správy, orgány územnej samosprávy pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a orgány záujmovej samosprávy pri prenesenom výkone štátnej správy nesmú zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa alebo iným spôsobom obmedzovať súťaž.

Hospodárska súťaž spočíva vo vytvorení takeého trhového prostredia, v ktorom majú výrobcovia možnosť voľne vstupovať na trh a ponúkať svoje výrobky a služby zákazníkom a zároveň spotrebitelia majú možnosť slobodného výberu od koho služby a tovary nakúpia podľa ich ceny a kvality. Hospodárska súťaž zabezpečuje rivalitu a súťaženie medzi podnikateľmi. Výrobcovia a predajcovia medzi sebou súperia a snažia sa prostredníctvom vyššej kvality svojich produktov, nižších cien, či inováciami produktov a služieb získať čo najviac zákazníkov, ktorí si ich produkty kúpia. Súťaž tak napomáha efektívnemu fungovaniu trhu. Pri efektívnej súťaži trh vysiela podnikateľom jasný signál o tom, o ktoré tovary a služby majú spotrebitelia záujem. Ak však spotrebitelia nemajú možnosť slobodného výberu, dochádza k skresľovaniu a obmedzovaniu hospodárskej súťaže.

Obce majú široké právomoci a v rámci výkonu samosprávy môžu, najmä prostredníctvom VZN, významne ovplyvňovať správanie sa podnikateľov na lokálnom trhu. Takýto zásah obce, ako orgánu samosprávy, môže v niektorých prípadoch zvyšovať prospech vybraných podnikateľov, v dôsledku čoho sa skreslí alebo obmedzí hospodárska súťaž na území obce. Podnikatelia, ktorí sú konaním alebo rozhodnutím obce zvýhodnení následne nemajú snahu o znižovanie cien, či nákladov, nemajú motiváciu zlepšovať poskytované služby alebo zvyšovať kvalitu

svojich výrobkov. Situácia, keď podnikatelia nie sú nútení súťažiť o zákazníkov môže znamenať udržiavanie neefektívneho podnikateľa na trhu.

Pre spotrebiteľov tepla v meste Považská Bystrica by bolo alternatívou k odoberaniu tepla zo systému CZT vybudovanie malých kotolní v bytových domoch alebo v nebytových priestoroch. Všetky podané žiadosti o vydanie stavebného povolenia sú však mestom zamietané z dôvodu nesúladu s VZN, ktorým bola vyhlásená koncepcia rozvoja mesta Považská Bystrica v tepelnej energetike. Uvedená koncepcia pritom neobsahuje ustanovenie, ktoré by jasne a jednoznačne bránilo mestu vo vydaní súhlasného stanoviska so zámerom vybudovať individuálny zdroj tepla pre konkrétneho spotrebiteľa. Striktný výklad a aplikácia predmetného VZN mestom Považská Bystrica však svedčí o tom, že žiadny záujemca o vybudovanie vlastného zdroja tepla nemôže svoj zámer zrealizovať, pretože mesto jeho prípadnú žiadosť, rovnako ako v predchádzajúcich prípadoch, zamietne. Zamietnutie žiadosti pritom nie je ničím bližšie odôvodnené a nie je podmienené žiadnymi objektívnymi kritériami po individuálnom posúdení žiadosti stavebným úradom.

Spotrebitelia tepla v meste Považská Bystrica nemajú možnosť slobodne si vybrať svojho dodávateľa tepla. V dôsledku presadzovania centralizovaného zásobovania teplom mestom sú nútení odoberať teplo len zo systému CZT, a to bez ohľadu na cenu a kvalitu dodávok. Dodávatelia tepla do systému CZT v dôsledku toho nemusia o zákazníka súťažiť, nemusia sa snažiť zlepšovať svoje služby, kvalitu a inovovať svoje výrobky a nemajú na trhu konkurenciu. Táto situácia im umožňuje dlhodobo udržať sa na trhu bez ohľadu na efektívnosť poskytovaných služieb, pretože súťaž na trhu je obmedzená.

Spoločnosti dodávajúce teplo do CZT v meste Považská Bystrica získali v dôsledku konania mesta súťažnú výhodu. V dôsledku uplatňovania VZN, na základe ktorého sa presadzuje princíp centralizovanej dodávky tepla, majú zabezpečenú relatívne stabilnú odberateľskú základňu a teda aj istotu príjmu z predaja tepla na území mesta. Keďže mesto Považská Bystrica má majetkový podiel v spoločnosti POVBÝT, s.r.o., ktorá je jedným z dodávateľov tepla do systému CZT v Považskej Bystrici, mesto svojimi rozhodnutiami v stavebnom konaní má tiež možnosť zabezpečovať svoj záujem spoločníka v obchodnej spoločnosti.

Mesto Považská Bystrica vo svojich vyjadreniach ako aj v dôvodovej správe k posudzovanému VZN uvádza, že spracovanie koncepcie mesta v tepelnej energetike zodpovedá základným princípom Energetickej politiky Slovenskej republiky prijatej v septembri 1999.

Právne predpisy umožňujú, aby si každá obec v rámci výkonu samosprávy vypracovala vlastnú koncepciu rozvoja v jednotlivých oblastiach života obce, a teda aj v oblasti tepelnej energetiky, a aby v nej zohľadnila špecifiká svojho územia. Podľa zákona o tepelnej energetike je obec povinná vypracovať koncepciu rozvoja obce v tepelnej energetike v súlade s dlhodobou koncepciou Energetickej politiky Slovenskej republiky a v rozsahu metodického usmernenia ministerstva a táto sa po schválení obecným zastupiteľstvom stáva súčasťou záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie obce.

Okrem Energetickej politiky štátu musí byť územnoplánovacia dokumentácia obce v súlade aj so záväznou časťou schválenej územnoplánovacej dokumentácie vyššieho stupňa, teda aj s Koncepciou územného rozvoja Slovenska. V januári 2005, kedy bola vyhlásená koncepcia rozvoja mesta Považská Bystrica všeobecne záväzným nariadením, sa v bode 12.2.5 Koncepcie územného rozvoja Slovenska ustanovovalo, že tam, kde je to ekonomicky a environmentálne zdôvodniteľné sa majú udržať a inovovať už vybudované systémy s centralizovaným zásobovaním obyvateľstva teplom. Ani toto ustanovenie však nedáva mestu priestor na to, aby v záujme jeho naplnenia konal v rozpore s akýkoľvek právnym predpisom, v našom prípade konkrétne so zákonom o ochrane hospodárskej súťaže. Ak existuje viac možností ako určité ustanovenie vykladať alebo realizovať, subjekty sú povinné vybrať si tú možnosť, ktorá nebude v rozpore s inými právnymi predpismi.

Obec pri vypracúvaní koncepcie, ktorá sa má následne vyhlásiť všeobecne záväzným nariadením, musí dbať nielen na dodržanie procesného postupu, ale aj na to, aby dané všeobecne záväzné nariadenie bolo v súlade s právnymi predpismi vyššej právnej sily. Ak to tak nie je, obec za túto skutočnosť nesie právnu zodpovednosť. Dodržanie procesného postupu pri vypracúvaní a prijímaní VZN a vypracúvaní koncepcie, ešte nezaručuje, že obsahová stránka VZN bude v súlade s celým právnym poriadkom. Dodržiavanie, príp. realizovanie jedného právneho predpisu nesmie znamenať porušenie iného právneho predpisu s rovnakou alebo vyššou právnou silou. Úrad preto v tomto správnom konaní neposudzoval dodržanie procesného postupu mesta Považská Bystrica pri vypracúvaní VZN a dokumentov, ktoré mu predchádzali, ale posudzuje súlad obsahovej stránky predmetného VZN so zákonom o ochrane hospodárskej súťaže.

Vydanie preskúmaného VZN a postup mesta Považská Bystrica pri jeho následnej aplikácii, ktorým zvýhodňuje dodávateľov tepla do systému CZT a obmedzuje tak možnosť spotrebiteľov slobodne si vybrať ako si teplo zabezpečia preto úrad považuje za taký, ktorý je v rozpore so zákonom. Inovácie a udržiavanie existujúcich zdrojov na výrobu tepla, ako sa uvádza v Koncepcii územného rozvoja Slovenska, je možné zabezpečiť aj spôsobom, ktorý nebude v rozpore so zákonom.

Úrad v rámci správneho konania nezistil žiadne právne relevantné skutočnosti, ktoré by nasvedčovali tomu, že mesto Považská Bystrica pri vypracovaní, schvaľovaní a následnej aplikácii územnoplánovacej dokumentácie nemohlo konať inak ako uprednostňovať centralizovanú výrobu a dodávku tepla, v dôsledku toho nepovoľovať budovanie nových malých zdrojov tepla na území mesta Považská Bystrica. Právne predpisy, podľa ktorých mesto Považská Bystrica pri vypracúvaní Energetickej koncepcie postupovalo, dávali mestu priestor na to, aby si mesto upravilo oblasť tepelnej energetiky podľa špecifik svojho územia a zároveň dodržalo aj ustanovenia iných právnych predpisov, v tomto prípade zákona o ochrane hospodárskej súťaže.

Mesto Považská Bystrica vo svojom vyjadrení uviedlo, že má snahu zosúladiť Koncepciu rozvoja mesta v tepelnej energetike so súčasnou legislatívou, s požiadavkami občanov a organizácií ako i s celkovým vývojom v oblasti tepelnej energetiky, na základe čoho sa rozhodlo pre vypracovanie novej Koncepcie rozvoja mesta Považská Bystrica v oblasti tepelnej energetiky a dňa 5. 6. 2007 si objednalo vypracovanie jej návrhu.

Nová koncepcia rozvoja mesta Považská Bystrica v tepelnej energetike bola spracovaná spoločnosťou Energy Control na základe objednávky mesta a dňa 30. 8. 2007 bola prijatá mestským zasupiteľstvom v Považskej Bystrici. Zároveň mesto schválilo Všeobecne záväzné nariadenie o rozvoji mesta Považská Bystrica v tepelnej energetike, ktorým túto koncepciu mesta vyhlásilo. Dňom nadobudnutia účinnosti tohto VZN sa zruší platnosť doterajšieho VZN o rozvoji mesta Považská Bystrica v tepelnej energetike schváleného uznesením mestského zastupiteľstva č. 4/2005 z 27. 1. 2005. Nová Koncepcia rozvoja mesta v tepelnej energetike, ktorá do dňa vydania rozhodnutia nenadobudla účinnosť, naďalej presadzuje princíp centralizovaného zásobovania teplom a nepovoľovanie výstavby individuálnych zdrojov tepla, ak je možnosť napojiť sa na CZT, z čoho vyplýva, že mesto prijatím tejto koncepcie neodstránilo existujúci súťažný problém.

Pokuta

Podľa § 38 ods. 3 zákona úrad za porušenie zákazu podľa § 39 zákona uloží orgánu štátnej správy, orgánu územnej samosprávy alebo orgánu záujmovej samosprávy pokutu do výšky 2 000 000 Sk.

Podľa § 38 ods. 10 zákona úrad pri ukladaní pokuty posudzuje závažnosť a dĺžku trvania porušovania ustanovení tohto zákona, porušovania ustanovení osobitného predpisu alebo porušovania podmienky, povinnosti alebo záväzku uloženého rozhodnutím úradu. Úrad pri posudzovaní závažnosti porušovania berie do úvahy jeho povahu, skutočný dopad na trh a tam, kde je účelné, veľkosť relevantného trhu. Okrem týchto kritérií úrad pri ukladaní pokuty berie do úvahy aj iné skutočnosti, najmä opakované porušovanie tým istým podnikateľom, odmietnutie podnikateľa spolupracovať s úradom, postavenie podnikateľa ako vodcu alebo iniciátora porušovania, získanie majetkového prospechu v dôsledku porušovania alebo neplnenia dohody obmedzujúcej súťaž v praxi.

Vychádzajúc z § 38 ods. 10 zákona úrad pri ukladaní pokuty posudzoval závažnosť porušovania ustanovení zákona a dĺžku trvania porušovania ustanovení zákona. V rámci závažnosti porušovania sa berie do úvahy povaha porušenia, skutočný dopad na trh a tam, kde je to účelné veľkosť relevantného trhu.

Podľa § 39 zákona môže dôjsť zo strany orgánu samosprávy k zvýhodneniu jedného podnikateľa oproti iným alebo môže dôjsť k obmedzeniu súťaže iným spôsobom. V prípade mesta Považská Bystrica boli zvýhodnení podnikatelia POV BYT, s.r.o., TEPLÁREŇ, a.s. a OSBD oproti ostatným existujúcim aj potenciálnym podnikateľom, pretože len títo traja podnikatelia dodávajú na území mesta Považská Bystrica teplo do systému centrálného zásobovania teplom, pričom mesto im prostredníctvom VZN a jeho následnej aplikácii pri rozhodovaní o žiadostiach o stavebné povolenia, zabezpečuje stabilný počet odberateľov a množstvo predaného tepla, pretože v stavebnom konaní zamietla mesto všetky žiadosti o odpojenie sa od centrálného zdroja tepla a subjektom, ktoré teplo na území mesta ešte len začínajú odoberať nedáva inú možnosť, ako napojiť sa na existujúci systém centrálného zásobovania teplom. Mesto Považská Bystrica vydaním VZN č. 37/2005 a jeho následným uplatňovaním v praxi zamedzuje odpájaniu spotrebiteľov od systému CZT a neumožňuje výstavbu nových bytových

a domových kotolní, ktoré by boli alternatívou k odoberaniu tepla zo systému CZT. Administratívnou bariérou je tak posilnené postavenie subjektov dodávajúcich teplo do systému CZT. Konkrétni podnikatelia sú mestom zvýhodnení, pretože v dôsledku zásahu mesta získali súťažnú výhodu a zákazníkov, o ktorých by inak museli prostredníctvom konkurenčných nástrojov súťažiť.

Mesto vytvorilo svojím nariadením presadzujúcim centralizovanú dodávku tepla a jeho následnou aplikáciou umelú administratívnu bariéru vstupu na trh. Spotrebiteľia odoberajúci teplo od dodávateľov v systéme CZT môžu ukončiť zmluvu o dodávke tepla a odpojiť sa z tohto systému. Avšak ak by tak urobili, mesto by im nevydalo stavebné povolenie na zmenu v užívaní stavby spočívajúcu vo vybudovaní vlastného vykurovania a výstavbu domovej alebo bytovej kotolne, v dôsledku čoho by zostali bez dodávky tepla. Spotrebiteľia tak stratili možnosť voľby a nemôžu sa sami rozhodnúť a zvoliť si dodávateľa tepla, ktorý by im poskytol najlepšie podmienky odberu. Naopak, sú nútení zostať v systéme CZT, bez ohľadu na jeho efektívnosť, kvalitu, cenu alebo iné odberné podmienky.

V dôsledku tejto bariéry vstupu na trh nedochádza v meste Považská Bystrica k budovaniu malých bytových alebo domových kotolní. Spotrebiteľom, ktorí podali žiadosť o vydanie stavebného povolenia na vybudovanie plynovej kotolne, príp. na zmenu plynoinštalácie na vlastné vykurovanie s plynovým kotlom, bola ich žiadosť zamietnutá. Súťaž na trhu s tepelnou energiou v meste Považská Bystrica je teda počas účinnosti predmetného VZN obmedzená.

Mesto Považská Bystrica vykonáva svoju pôsobnosť, v rámci výkonu samosprávy, len v rámci svojho katastrálneho územia. K obmedzeniu súťaže teda dochádza len na malom – lokálnom trhu, na trhu s tepelnou energiou v meste Považská Bystrica.

K porušovaniu ustanovení zákona dochádza od účinnosti VZN č. 37/2005, t.j. od 11. 2. 2005. Predmetné VZN je stále účinné a pre rozhodovanie mesta v stavebnom konaní záväzné. Posudzované konanie mesta Považská Bystrica je trvácim správny deliktom. Celková doba porušovania ustanovení zákona do dňa vydania rozhodnutia predstavuje obdobie približne 2,5 roka. Ide teda o strednodobé porušenie zákona.

Po začatí správneho konania na úrade a na základe zistení úradu z vykonaného prešetrovania na trhu, pristúpilo síce mesto Považská Bystrica, v záujme odstránenia rozporu so zákonom, k vypracovaniu novej koncepcie rozvoja mesta v tepelnej energetike. Nová koncepcia však naďalej presadzuje princíp centralizovaného zásobovania teplom a mesto prijatím tejto koncepcie neodstránilo existujúci súťažný problém a tak úrad túto skutočnosť nemôže zohľadniť ako skutočnosť majúcu vplyv na zníženie uloženej pokuty.

Úrad nezistil žiadne ďalšie skutočnosti, ktoré by odôvodňovali zvýšenie alebo zníženie uloženej pokuty.

Na základe vyššie uvedených skutočností úrad rozhodol tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

Poučenie:

Podľa § 34 ods. 1 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 v znení neskorších predpisov proti tomuto rozhodnutiu možno podať na Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, odbor zneužívania dominantného postavenia, Drieňová 24, 826 03 Bratislava, rozklad do 15 dní odo dňa jeho doručenia. Podľa § 61 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov včas podaný rozklad má odkladný účinok. Toto rozhodnutie je preskúmateľné Krajským súdom v Bratislave podľa § 247 Občianskeho súdneho poriadku po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov.

Ing. Emília Babiaková
riaditeľka odboru
zneužívania dominantného postavenia

Rozhodnutie sa doručí:

Mestský úrad Považská Bystrica
MUDr. Miroslav Adame
primátor mesta
Centrum 2/3
017 13 Považská Bystrica