



REPUBLIKA SLOVENIJA
Ministrstvo za gospodarstvo

URAD RS ZA VARSTVO KONKURENCE

Datum: 28. 02. 2006

Št.: Odl 2/2006; 306-124/2005-8

Urad RS za varstvo konkurence, Kotnikova 28/VII, Ljubljana (v nadaljevanju: Urad, prekrškovni organ) izdaja po pooblaščenim uradni osebi Marjani Križaj na podlagi drugega odstavka 51. člena ter 46. člena Zakona o prekrških (UL RS št. 7/03, 86/04, 44/05; v nadaljevanju: ZP-1) v postopku za prekrške zoper kršiteljici pravno osebo Skupnost slovenskih naravnih zdravilišč, g. i. z., s sedežem Teharska cesta 40, p.p. 269, 3001 Celje (v nadaljevanju: SSNZ), ki jo zastopa zagovornik [REDACTED] in odgovorno osebo [REDACTED], zaradi prekrška po prvi alineji prvega odstavka 52. člena in tretjega odstavka 52. člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (UL RS št. 99/04 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju ZPOmk) po uradni dolžnosti naslednjo

ODLOČBO O PREKRŠKU

Kršiteljici:

1. **Pravna oseba Skupnost slovenskih naravnih zdravilišč, g.i.z., Teharska cesta 40, p.p. 269, 3001 Celje, matična številka 5928613,**

ker je odgovorna oseba sekretar SSNZ [REDACTED], ki je bila dolžna ravnati v imenu pravne osebe, opustila dolžno nadzorstvo in je s tem, prišlo na 35. redni seji Skupščine SSNZ, ki je bila dne 09. 08. 2005 v prostorih Območne gospodarske zbornice v Celju, do sprejema sklepa št. 10, ki se glasi: »Skupščina združenja predlaga, da se v 3. členu predloga Področnega dogovora načrtovani obseg zdraviliškega zdravljenja uskladi s Splošnim dogovorom 2005. Glede na to, da sta se predstavnika Zdravilišče Radenci in Krka Zdravilišča, ki imata priznan standard št. 5, sklicevala na veljavnost sklepa št. 10 z 18. redne seje skupščine združenja z dne 9. 5. 2001 in se izjasnila, da nasprotujeta pobudi Zdravilišča Laško, da se uvrsti standard tip 5 v Prilogo III pod standard B pri Zdravilišču Laško, skupščina združenja ni odločala o pobudi Zdravilišča Laško za spremembo predloga Področnega dogovora, zato se pobuda Zdravilišča Laško ne posreduje v obravnavo partnerjem za Področni dogovor.« in na 35. redni seji Skupščine SSNZ, ki je bila dne 08. 09. 2005 v Termah Dobrna, do sprejema sklepa pod točko 3.1., ki se glasi: »Na osnovi razprave, v kateri je g. [REDACTED] predlagal spremembo pobude, da skupščina ugotovi

Kotnikova 28/VII
1000 Ljubljana
Slovenija

1

Telefon: (01) 478 35 97
Telefax: (01) 478 36 08
<http://www.sigov.si/uvk>
E-mail: uvk.mg@gov.si

ničnost sklepa št.10 z 18. redne seje z dne 9. 5. 2001, v sprejem sklepa o razveljavitvi tega sklepa je skupščina združenja glasovala o pobudi Zdravilišča Laško. Za sprejem pobude Zdravilišča Laško sta glasovala dva člana skupščine, osem jih je nasprotovalo, dva pa sta se vzdržala, zato pobuda ni bila sprejeta.«, ki predstavljata sklepe podjetniškega združenja o pogojih poslovanja na trgu, katerih cilj je preprečevati, ovirati oz. izkrivljati konkurenco v Republiki Sloveniji,

s čimer je kršila 5. člen v povezavi s 3. členom ZPOMK in s tem storila prekršek po prvi alineji 1. odstavka 52. člena istega zakona;

2. odgovorna oseba

je kot odgovorna oseba pravne osebe opustila dolžno nadzorstvo, s tem da je v istih krajevnih okoliščinah kot pod tč. 1. na 35. redni seji Skupščine SSNZ, ki je bila dne 09. 08. 2005 pri sprejemu sklepa št. 10, ki se glasi: »Skupščina združenja predlaga, da se v 3. členu predloga Področnega dogovora načrtovani obseg zdraviliškega zdravljenja uskladi s Splošnim dogovorom 2005. Glede na to, da sta se predstavnika Zdravilišče Radenci in Krka Zdravilišča, ki imata priznan standard št. 5, sklicevala na veljavnost sklepa št. 10 z 18. redne seje skupščine združenja z dne 9. 5. 2001 in se izjasnila, da nasprotujeta pobudi Zdravilišča Laško, da se uvrsti standard tip 5 v Prilogo III pod standard B pri Zdravilišču Laško, skupščina združenja ni odločala o pobudi Zdravilišča Laško za spremembo predloga Področnega dogovora, zato se pobuda Zdravilišča Laško ne posreduje v obravnavo partnerjem za Področni dogovor.« in ponovno na 35. redni seji Skupščine SSNZ, ki je bila dne 08. 09. 2005 pri sprejemu sklepa pod točko 3.1., ki se glasi: »Na osnovi razprave, v kateri je g. [redacted] predlagal spremembo pobude, da skupščina ugotovi ničnost sklepa št.10 z 18. redne seje z dne 9. 5. 2001, v sprejem sklepa o razveljavitvi tega sklepa je skupščina združenja glasovala o pobudi Zdravilišča Laško. Za sprejem pobude Zdravilišča Laško sta glasovala dva člana skupščine, osem jih je nasprotovalo, dva pa sta se vzdržala, zato pobuda ni bila sprejeta.«, ki predstavljata sklepe podjetniškega združenja o pogojih poslovanja na trgu, katerih cilj je preprečevati, ovirati oz. izkrivljati konkurenco v Republiki Sloveniji, opustila dolžnost nadzora nad zakonitostjo poslovanja združenja,

s čimer je kršila 5. člen v povezavi s 3. členom ZPOMK in s tem storila prekršek po 3. odstavku 52. člena istega zakona,

ter se jima na podlagi prve alineje 1. odstavka in 3. odstavka 52. člena ZPOMK v zvezi s 4. odstavkom 52. člena Zakona o prekrških

izreče

1. pravni osebi Skupnosti slovenskih naravnih zdravilišč, g.i.z. globa 30.000.000,00 (trideset milijonov) tolarjev,
2. odgovorni osebi [redacted] globa 1.000.000,00 (milijon) tolarjev

Globo je potrebno plačati v roku treh mesecev po pravnomočnosti odločbe o prekršku na transakcijski račun št. 01100-8450082671, sklic 11/21210 - 7120010 - 30612405.

Kršiteljci morata plačati stroške postopka – povprečnino, in sicer pravna oseba SSNZ 9.500,00 (devet tisoč petsto) tolarjev, odgovorna oseba [redacted] 9.500,00 (devet tisoč petsto) tolarjev na transakcijski račun št.(TRR) 01100-8450082574, sklic 11/21210-7120087-30612405 v roku 30 dni po pravomočnosti odločbe o prekršku, sicer se prisilno izterja.

Obrazložitev

Prekrškovni organ je začel postopek o prekršku, ker je kot določa drugi odstavek 51. člen ZP-1 ugotovil, da so podani zakonski pogoji za izvedbo postopka o prekršku.

Prekrškovni organ je na podlagi 2. odstavka 55. člena ZP-1 pozval kršiteljici, da lahko podata pisno izjavo o dejstvih oziroma okoliščinah prekrška ter da morata navesti vsa dejstva in dokaze v svojo korist, ker jih sicer v postopku ne bosta mogli več uveljavljati.

Izjava kršiteljic

V izjavi, ki jo je podala odgovorna oseba v svojem imenu in v imenu pravne osebe, kršiteljici navajata, da uradno obvestilo o prekršku prekrškovnega organa z dne 23. 01. 2006, ki je bilo vročeno 25. 01. 2006 ni vsebovalo vseh pravno relevantnih dejstev o obstoju zatrjevanega prekrška.

Odgovorna oseba pravne osebe meni, da ni opustila dolžnosti nadzora nad zakonitostjo poslovanja združenja, ki je privedla do omejevanja konkurence z razdelitvijo trga, ker po mnenju odgovorne osebe, do razdelitve trga sploh ni prišlo.

Nadalje v izjavi kršiteljici navajata, da SSNZ kot združenje zasleduje nelukrativne cilje ter da s svojim delovanjem ne more vplivati na konkurenčni položaj svojih članic na trgu, ker dovoljenja za opravljanje posameznih zdravstvenih dejavnosti, vezanih na t.i. »standarde« podeljuje izključno Ministrstvo za zdravje. Kršiteljici se tudi ne strinjata z opredelitvijo sklepov, kot jih je v postopku opredelil Urad in podajata svojo razlago navedenih sklepov. Dodatno tudi opozarjata na 13. sklep, ki je bil sprejet na 16. seji skupščine SSNZ z dne 14. 12. 2000, s katerim je skupščina ugotovila, da je bila v dotedanjem procesu vsakoletnega dogovarjanja dosežena optimalna razvrstitev zdravilišč po standardih, kar pomeni da ni razlogov za širitev števila standardov in za razvrstitev posameznih standardov in sekundarne v primarno dejavnost posameznega zdravilišča. V zaključku pa še poudarjata, da je delovanje SSNZ v skladu s 63. členom Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju.

Prekrškovni organ je svojo odločitev sprejel na podlagi izjave kršiteljic ter vpogleda v zadevo Urada pod opravilno številko 306-83/2005 iz katere povzema vse zaključke, ki jih je Urad v okviru tega postopka sprejel ter se z njimi strinja. Ugotovitve Urada v okviru postopka 306-83/2005 se torej štejejo tudi za ugotovitve Urada kot prekrškovnega organa v okviru predmetnega postopka o prekršku.

Prekrškovni organ je pri prebiranju izjave kršiteljic, ugotovil, da izjava večkrat podaja ugovore, ki so bili podani že tekom postopka pod opr. št. 306-83/2005, zaradi česar se prekrškovni organ v izogib ponavljanju sklicuje na v omenjenem postopku že obrazložene ugotovitve.

Tako v nadaljevanju Urad povzema dokaze iz postopka 306-83/2005, v kolikor so relevantni za prekrškovni postopek in ki vsebujejo tudi odgovore na pripombe, ki sta jih kršiteljci navedli v svoji izjavi.

O združenju

SSNZ je gospodarsko interesno združenje, ki ga je leta 1995 ustanovilo 13 podjetij, ki se ukvarjajo z dejavnostjo naravnih zdravilišč. Cilj združenja je olajšati in pospeševati pridobitno dejavnost svojih članov ter izboljšati in povečevati rezultate te dejavnosti. Dejavnost združenja je povezana z gospodarskimi dejavnostmi članov.

Člani združenja so: Terme Čatež d. d., Zdravilišče Dobrna, Krka Zdravilišča, Zdravilišče Laško, Terme Lendava, Terme 3000, Hoteli Palace, Terme Olimia, Terme Ptuj, Zdravilišče Radenci, Zdravilišče Rogaška, Terme Topolšica in Terme Zreče. Članstvo v združenju zagotavlja članom enakopraven odnos pri uresničevanju svojih pravic in obveznosti. Člani združenja so dolžni spoštovati in izvajati sklepe skupščine in drugih organov združenja. Izstop iz združenja je prostovoljen.

Organi SSNZ so: skupščina SSNZ, predsednik SSNZ in sekretar SSNZ. Skupščina je najvišji organ, katerega člani so direktorji zdravilišč oz. vodilni delavci članice, ki so pooblaščen za prevzemanje finančnih obveznosti. Skupščina med drugim odloča o spremembah in dopolnitvah pogodbe o ustanovitvi, odloča o oblikovanju poslovne politike in določa splošne pogoje poslovanja. Vsak član SSNZ ima v skupščini en glas. Skupščino vodi predsednik, ki ga izmed članov skupščine izvolijo z večino glasov članic. Predsednik vodi in usmerja delo skupščine in na osnovi pooblastila skupščine zastopa in predstavlja SSNZ pri opravljanju dejavnosti poslovnih in delodajalskih združenj. Skupščino skliče sekretar in je sklepčna, če je prisotnih več kot polovica vseh članov oz. njihovih pooblaščenih zastopnikov. Skupščina odloča na sejah s sprejemanjem sklepov, za katere glasuje večina prisotnih. Sekretar vodi posle združenja, zastopa SSNZ v odnosih med članicami in do tretjih oseb, skrbi za zakonitost poslovanja združenja in sprejema odločitve, ki so potrebne za normalno delovanje združenja.

Sklepi skupščine SSNZ

Urad je vodil upravni postopek proti trem sklepom skupščine SSNZ, zoper 10. sklep 18. redne seje skupščine SSNZ (v nadaljevanju: sklep 10/18) z dne 09. 05. 2001, 10. sklep 35. redne seje skupščine SSNZ (v nadaljevanju: sklep 10/35) z dne 09. 08. 2005 in sklep pod točko 3.1. 36. redne seje z dne 08. 09. 2005 (v nadaljevanju: sklep 3.1/36). Prekrškovni postopek pa je uveden samo zoper sklep 10/35 in 3.1/36, vendar je zaradi lažjega dokazovanja v nadaljevanju Urad povzel tudi ugotovitve glede sklepa 10/18.

Sklep 10/18 dopolnjuje pogodbo o ustanovitvi g. i. z. in se glasi: »Širitev dejavnosti zdravilišč znotraj posameznih standardov po pogodbi z ZZZS je mogoča edino v primeru, da Skupščina združenja ugotovi, da obstoječe kapacitete ne zadostujejo za izvajanje posameznega programa oz. ob soglasju tistih zdravilišč, ki že imajo priznan standard.«

Standardi so določeni v prilogi III k Področnem dogovoru za dejavnost naravnih zdravilišč, ki ga vsako leto na podlagi Splošnega dogovora za pogodbeno leto sklepa SSNZ z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju: ZZZS) in Ministrstvom za zdravje RS. S Področnim dogovorom so podrobneje opredeljena določila Splošnega dogovora, ki se nanašajo na dejavnost naravnih

zdravilišč. Tako Področni dogovor določa: merila za določanje zmogljivosti za izvajanje programov zdravstvenih storitev v zdraviliščih, standarde zdraviliškega zdravljenja, merila za vrednotenje programov posameznih zdravilišč, pravice in obveznosti zdravilišč in ZZS pri uresničevanju pogodb, načine in roke za poravnavo računov za opravljene storitve ter druge medsebojne pravice. Priloga III pa vsebuje razvrstitev zdravilišč po standardih, ki jih opravljajo. Tako je za vsako zdravilišče navedeno, katere od devetih tipov standardov opravlja pod A, kot primarno dejavnost in pod B, kot sekundarno dejavnost. Načrtovani obseg programa zdraviliškega zdravljenja za posamezno zdravilišče se določi v pogodbi med zdraviliščem in ZZS na podlagi Področnega dogovora in Razpisa programov zdravstvenih storitev. Zavarovane osebe pa nato izberejo zdravilišče v skladu s standardi, ki jih posamezno zdravilišče opravlja in so naštet v prilogi III Področnega dogovora (4. in 11. člen Področnega dogovora za zdravstveno dejavnost naravnih zdravilišč za leto 2004).

V odgovoru na povzetek relevantnih dejstev je SSNZ Uradu očitala, da ni popolno ugotovil dejanskega stanja, ker ni pridobil besedila Splošnega dogovora za leto 2005 ter da ni pravilno opredelil postopka sklepanja pogodb med zdravilišči in ZZS. Urad je omenjeni dokument pridobil po izdaji povzetka ter ga tudi upošteval v postopku. Glede opredelitve postopka sklepanja pogodb med zdravilišči in ZZS, pa Urad vztraja pri navedeni razlagi. Na očitek SSNZ, da priloga III Področnega dogovora, ni predmet sklepanja pogodb, pa Urad ugotavlja, da omenjena priloga ni predmet pogodbe ampak je osnova za sklepanje pogodb, kar izhaja tudi iz besedila Razpisa programov zdravstvenih storitev (6. člen).

Na 35. redni seji Skupščine SSNZ, ki je bila dne 09. 08. 2005, je Zdravilišče Laško d.d. (v nadaljevanju: zdravilišče Laško) predlagalo, da se pri njem uvrsti standard tip 5 v prilogo III pod standard B, saj do sedaj te dejavnosti ni opravljal. O zahtevi zdravilišča Laško je bilo odločeno s sklepom 10/35, ki se glasi: »Skupščina združenja predlaga, da se v 3. členu predloga Področnega dogovora načrtovani obseg zdraviliškega zdravljenja uskladi s Splošnim dogovorom 2005. Glede na to, da sta se predstavnik Zdravilišča Radenci in Krka Zdravilišča, ki imata priznan standard št. 5, sklicevali na veljavnost sklepa št. 10 z 18. redne seje skupščine združenja z dne 9. 5. 2001 in se izjasnila, da nasprotujeta pobudi Zdravilišča Laško, da se uvrsti standard tip 5 v Prilogo III pod standard B pri Zdravilišču Laško, skupščina združenja ni odločala o pobudi Zdravilišča Laško za spremembo predloga Področnega dogovora, zato se pobuda Zdravilišča Laško ne posreduje v obravnavo partnerjem za Področni dogovor.« S tem je bila zahteva zdravilišča Laško zavrnjena.

Na 36. redni seji Skupščine SSNZ, ki je bila dne 08. 09. 2005, je zdravilišče Laško podalo pobudo za ugotovitev ničnosti sklepa 10/18. Skupščina je o pobudi odločila s sklepom 3.1/36, ki se glasi: »Na osnovi razprave, v kateri je g. [redacted] predlagal spremembo pobude, da skupščina ugotovi ničnost sklepa št. 10 z 18. redne seje z dne 9. 5. 2001, v sprejem sklepa o razveljavitvi tega sklepa je skupščina združenja glasovala o pobudi Zdravilišča Laško. Za sprejem pobude Zdravilišča Laško sta glasovala dva člana skupščine, osem jih je nasprotovalo, dva pa sta se vzdržala, zato pobuda ni bila sprejeta.«

Pravna presoja

ZPOMK v prvem odstavku 5. člena določa, da so prepovedani in nični sporazumi med podjetji o pogojih poslovanja na trgu, katerih cilj ali učinek je preprečevati, ovirati ali izkrivljati konkurenco v Republiki Sloveniji. ZPOMK v nadaljevanju še zlasti prepoveduje neposredno ali posredno določanje nakupnih ali prodajnih cen ali drugih poslovnih pogojev, omejevanje ali nadziranje prodaje, določanje neenakih pogojev za enakovrstne izpolnitve v razmerjih z drugimi sopogodbeniki, če je s tem sopogodbenik

postavljen v konkurenčno slabši položaj, in razdelitev trga ali vira nabave med udeleženci. Navedene prepovedi ZPOmK določa zgolj primeroma in torej ne izključuje prepovedi drugih sporazumov, ki izpolnjujejo elemente generalne klavzule iz prvega odstavka citiranega člena.

3. člen ZPOmK določa, da kar je določeno za sporazume med podjetji, velja tudi za sklepe podjetniških združenj, če ni izrecno drugače določeno ali če iz smisla določb ZPOmK ne izhaja kaj drugega. Glede na navedeno so tudi sklepi podjetniških združenj, s katerimi se razdeli trg, prepovedani in nični.

Prepovedani in nični pa niso tisti sporazumi oziroma sklepi podjetniških združenj (v nadaljevanju: sklepi), ki bi sicer padli v domet prvega odstavka 5. člena, če prispevajo k izboljšanju proizvodnje in razdelitve dobrin ali če pospešujejo tehnični in gospodarski razvoj, pri tem pa zagotavljajo uporabnikom pravičen delež doseženih koristi (tretji odstavek 5. člena ZPOmK, t.i. pozitivni pogoji, ki morajo biti podani). Vendar pa ti sklepi ne smejo nalagati udeležnim podjetjem omejitev, ki niso nujne za doseganje navedenih ciljev, in dajati udeležnim podjetjem možnosti, da bi izključila pomemben del konkurence glede predmetov pogodbe (t.i. negativni pogoji, ki ne smejo biti podani). Razlog uporabe omenjene izjeme je posledica dejstva, da so v nekaterih primerih, tj. v tistih, ki zadostujejo pogojem iz tretjega odstavka 5. člena ZPOmK, podjetniške omejitve razumne, utemeljene in potrebne, saj varujejo dobrine, ki so pomembnejše kot načelo svobodne konkurence.

Podrejenost ZPOmK

- podjetniško združenje

ZPOmK v 2. členu določa, da njegove določbe veljajo za podjetja. Pojem podjetja za potrebe ZPOmK vključuje vse pravne in fizične osebe, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ne glede na njihovo pravno obliko in lastninsko pripadnost. Ne glede na navedeno se skladno z določbo drugega odstavka 2. člena ZPOmK kot podjetja štejejo tudi podjetniška združenja, ki neposredno ne opravljajo gospodarske dejavnosti, vendar vplivajo ali lahko vplivajo na ravnanje podjetij na trgu.

Članice SSNZ so zdravilišča, ki so podjetja v smislu ZPOmK. V okviru SSNZ članice zagotavljajo: uresničevanje in uveljavljanje skupnih poslovnih in razvojnih interesov zdravilišč v medsebojnih odnosih in do zunanjih partnerjev, vzpostavljanje enakopravnih in soodvisnih odnosov med članicami, upoštevanje naravne danosti, kadrovske-tehnične, organizacijske in druge specifičnosti zdravilišč, skupno vzpodbujanje razvoja in zdraviliške zdravstvene in zdraviliško turistične dejavnosti v slovenskem prostoru, ustvarjanje pogojev in možnosti za povečanje poslovnih rezultatov posameznih članic in celotne dejavnosti ter aktiviranje razvojnih potencialov zdravilišč tudi z aktivnim vključevanjem članic v delovanje združenja. Iz navedenega nedvomno izhaja, da je SSNZ podjetniško združenje, ki sicer samo ne opravlja gospodarske dejavnosti, vendar nesporno lahko vpliva na ravnanje zdravilišč na trgu s sprejemom obvezujočih sklepov.

- gospodarska dejavnost

SSNZ je v odgovoru na zahtevo za posredovanje dokumentov z dne 18. 11. 2005 izrazila dvome o pristojnosti Urada za odločanje, ker naj v konkretnem primeru ne bi šlo za opravljanje tržne dejavnosti. SSNZ meni, da zdravstvena dejavnost naravnih zdravilišč, ki se opravlja kot javna služba v okviru javne zdravstvene mreže in v zvezi s katero poteka postopek pred Uradom, ni tržna dejavnost. Po navedbah SSNZ, omenjena dejavnost ne deluje na podlagi tržnih principov, ampak na osnovi dogovornega

sistema, ki ima svojo podlago v 63. členu Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Nekatere pripombe na pristojnost Urada je SSNZ podala še dodatno v odgovoru na povzetek relevantnih dejstev z dne 05. 01. 2006.

Urad se je do navedb SSNZ delno opredelil že v povzetku relevantnih dejstev in jih tukaj povzema ter se dodatno opredeljuje do novih pripomb. ZPOMK v tretjem odstavku 2. člena določa, da za tržno (gospodarsko) dejavnost šteje »vsaka dejavnost, ki se opravlja proti plačilu na trgu«. Gospodarska dejavnost je torej opredeljena z dvema elementoma: opravljanje dejavnosti za druge osebe proti plačilu in opravljanje dejavnosti na trgu.

SSNZ navaja, da je opravljanje javne službe neprofitna dejavnost in kot taka ne more škoditi za tržno dejavnost in še dodatno navaja, da zdraviliške dejavnosti opravljajo tudi zdravilišča, ki niso člani SSNZ in niso podjetja. Glede dejstva, da nekatera zdravilišča, ki opravljajo zdraviliško dejavnost niso podjetja in člani SSNZ, Urad ugotavlja, da gre za mladinski zdravilišči Rakitna in RSK Debeli ritč, ki sta v področnem dogovoru tudi drugače obravnavani. ZPOMK nikjer ne predvideva kot pogoj za opredelitev dejavnosti kot tržne dejavnosti, da mora v danem primeru iti za pridobitno dejavnost. Pojem odplačnosti je namreč širši kot pojem pridobitne dejavnosti. Nedvomno je, da se dejavnost naravnih zdravilišč opravlja za druge osebe proti plačilu in ne neodplačno oziroma v obliki netržne odmene npr. obveznega prispevka ali takse. Tudi Področni dogovor vsebuje v IV. poglavju določbe o obračunavanju storitev, načinih in rokih poravnave računov za opravljene storitve. Tako je določeno, na kakšen način zaračunajo zdravilišča opravljene storitve za posamezno osebo, ki jih nato plača ZZZS. Storitve, ki jih opravijo zdravilišča v okviru javne službe štejejo za pravice iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, vendar to ne pomeni, da jih uporabniki plačajo v višini prispevka obveznega zavarovanja, ampak račun poravnava ZZZS v višini vrednosti opravljenih storitev.

Drugi element je opravljanje dejavnosti na trgu. Dejavnost na trgu terja samostojno odločanje tržnih udeležencev o tržnih parametrih. Kot navaja SSNZ se cene, v obliki višine vrednosti cene točke za zdraviliško zdravljenje, določijo v področnem dogovoru za tekoče leto, z dogovorom med SSNZ, ZZZS in Ministrstvom za zdravje RS. Določi se tudi skupni obseg storitev predviden za tekoče leto. Vendar dejstvo, da je cena določena z dogovorom, ne pomeni da v konkretnem primeru ne gre za opravljanje dejavnosti na trgu. Cena je samo eden od elementov, ki določajo trg, kot so obstoj ponudbe in povpraševanja. V konkretnem primeru nedvomno obstaja povpraševanje, predstavlja ga ZZZS. Povpraševanje je sicer omejeno z višino zagotovljenih sredstev in gre tudi za enega samega povpraševalca torej za monopsonista. Ponudbo predstavljajo zdravilišča, ki so naštet v prilogi III področnega dogovora. Zdravilišča imajo možnost konkurirati za sklepanje pogodb z ZZZS na osnovi razpisa programov zdravstvenih storitev. V prijavi na razpis morajo zdravilišča med ostalim navesti tudi predlog cen storitev (3. člen Razpisa programov zdravstvenih storitev). V danem primeru torej sicer gre za reguliran trg (določen način oblikovanja cen, obsega storitev in izbora pogodbenikov), vendar še vedno za trg, na katerem se lahko še vedno prosto oblikujejo elementi pogodb, tudi nekatere cene. Dejansko sicer pride po objavi razpisa do sklepanja pogodb z zdravilišči, ki so imela že v predhodnem letu sklenjene pogodbe z ZZZS, pri čemer se vsebina pogodbe vsako leto znova uskladi med ZZZS in zdraviliščem, vendar je to zgolj odraz navade in ne zakonska zahteva.

Dodaten dokaz, da gre za tržno dejavnost je tudi dejstvo, da podjetja želijo sodelovati pri opravljanju te dejavnosti in si med seboj konkurirajo za pravico nastopati na tem trgu. Zdravilišča so nesporno gospodarske družbe, katerih cilj je nastopanje na trgu in ustvarjanje dobička. Sam trg izvajanja dejavnosti naravnih zdravilišč v okviru pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja pa je tudi

ekonomsko povezan z običajno dejavnostjo zdravilišč. Zdravilišča namreč lahko v nekaterih primerih napotenim zavarovanim osebam zaračunajo tudi dodatne storitve po tržnih cenah (doplačilo za nadstandard, 13. člen Področnega dogovora 2004). Samo dejstvo, da gre za reguliran trg, torej ne pomeni, da na njem ne veljajo pravila konkurence temveč, da je nujno spodbujati pošteno konkurenco pri delovanju trga, tudi na delih, ki niso regulirani.

- sklep podjetniškega združenja

Sklep podjetniškega združenja je, v nasprotju s sporazumom ali usklajenim delovanjem, enostranski pravni akt, ki nastane po volji organizacije in ne po volji samih podjetij. Skupna volja podjetij je v tem primeru posredna in se kaže v tem, da so podjetja ustanovila podjetniško združenje, vanj vstopila in, da so sprejela obstoječo statutarno ureditev združenja. Sklepi podjetniškega združenja se široko interpretirajo in ne zajemajo le očitnih oblik, ko združenje sprejme formalne sklepe, ampak lahko sklepe podjetniških združenj predstavljajo tudi neformalni sklepi v obliki priporočil, okrožnic itd. Sporne sklepe 10/18, 10/35 in sklep 3.1/36 je SSNZ sprejela v obliki formalnih sklepov na zasedanju Skupščine, zato po mnenju Urada nedvomno sodijo med sklepe, ki jih obravnava ZPOmK in bi lahko po vsebini preprečevali in omejevali konkurenco.

SSNZ je v ugovoru na sklep o uvedbi postopka in odgovoru na zahtevo za posredovanje dokumentov z dne 18. 11. 2005 navajala, da sklep 10/35 ne pomeni uveljavitve sklepa 10/18. V skladu s tem je Skupščina SSNZ na 37. redni seji sprejela sklep št. 16, ki se glasi: »Skupščina združenja ugotavlja, da 10. sklep 35. redne seje ne pomeni uveljavitve določbe 10. sklepa 18. redne seje in ne vsebuje prepovedi opravljanja dodatne dejavnosti za Zdravilišče Laško zaradi nasprotovanja dveh drugih članov.«

Urad je v povzetku relevantnih dejstev navedel, da ni vezan na razlago Skupščine SSNZ glede vsebine sklepa in je vsebino sklepa opredelil kot izhaja iz te odločbe. Na pripombo SSNZ iz odgovora na povzetek relevantnih dejstev, da je sklepu enostavno prilepil zapis poteka dela skupščine, pa Urad odgovarja, da iz besedila izhaja, da je na zahtevo predstavnikov Zdravilišča Radenci in Krka Zdravilišča Skupščina SSNZ sklenila, da ne bo odločala o pobudi prijavitelja za spremembo standarda, pri čemer po mnenju Urada nedvomno gre za sklep. Skupščina je sklenila, da o pobudi ne odloča, ker sta ji nasprotovala predstavnika zdravilišč, ki imata že priznan predlagani standard. Kljub temu, da torej Skupščina ni odločala o pobudi, je pa z njeno zavrnitvijo, uveljavila sklep 10/18, ker sta se predstavnika Zdravilišča Radenci in Krka Zdravilišča pri svojem nasprotovanju sklicevala nanj.

- upoštevni storitveni in geografski trg

Urad je v konkretnem primeru obravnaval sklepe, ki jih je sprejela SSNZ v zvezi z opravljanjem storitev v okviru Področnega dogovora in je kot upoštevni storitveni trg določil opravljanje storitev naravnih zdravilišč v okviru javne službe.

Članice SSNZ so zdravilišča, ki opravljajo svoje dejavnosti na celotnem ozemlju Slovenije, zato je Urad kot upoštevni geografski trg določil ozemlje Slovenije.

- pogoji poslovanja na trgu in omejevanje konkurence

Pogoji poslovanja na trgu pomenijo kakršenkoli dejavnik, ki vpliva na položaj podjetja na trgu in je tudi neposredno namenjen urejanju tržnega položaja enega ali več podjetij. Sporni sklepi določajo pogoje poslovanja, ker vplivajo na položaj podjetij na trgu s tem, ko omejujejo možnost širitve dejavnosti članov združenja in na ta način določijo področje delovanja za posamezno zdravilišče.

- cilj ali učinek omejevanja konkurence

Nadaljnji element, ki mora biti izpolnjen, da lahko Urad za določen sklep podjetniškega združenja ugotovi, da predstavlja omejevalni sporazum v nasprotju s 5. členom ZPOmK, je ugotovitev, da je cilj ali učinek sklepa preprečevati, ovirati ali izkrivljati konkurenco v RS. Jasno je, da gre za alternativno in ne kumulativno določitev pogojev. V skladu s prakso Sodišča Evropskih skupnosti, ni potrebno dokazovati omejevalnega učinka, kadar je že sam cilj sporazuma omejevanje konkurence¹. Pri ugotavljanju cilja omejevanja konkurence pa se ne gleda le subjektivnega namena strank, ampak je odvisno tudi od pogojev, ki jih sporazum določa, pravnega in ekonomskega konteksta v okviru katerega je bil sklenjen, ter od samega dejanskega obnašanja in ravnanja strank. Nekatere vrste kršitev pa imajo takšen protikonkurenčni vpliv, da se šteje, da so omejevalne že po samem cilju in so tako tovrstni sporazumi oziroma sklepi podjetniškega združenja sami po sebi omejevalni (t.i. per se omejitve) ter avtomatično padejo pod domet 5. člena ZPOmK. V teh primerih stranke težko dokažejo, da ne gre za omejevanje konkurence.

Urad ocenjuje, da v konkretnem primeru sporni sklepi pomenijo razdelitev trga med članicami SSNZ in sicer gre za delitev storitev. S tem, ko sklepi preprečujejo članicam SSNZ opravljanje dodatne dejavnosti, brez privolitve članic, ki že opravljajo določeno dejavnost, onemogočijo dostop konkurenci do določenega segmenta storitev. V takem primeru, pride do zamrznitve stanja na trgu. Razdelitev (storitvenega) trga pa je ena od tistih kršitev, ki jo že akti ES² in tudi sodna praksa ES³ štejejo med kršitve, katerih cilj je omejevanje konkurence ter v skladu s tem ni potrebno preveriti učinkov omejevanja konkurence.

SSNZ v odgovoru na zahtevo za posredovanje dokumentov z dne 18. 11. 2005 navaja, da naj bi zamrznitev širjenja obsega zdravstvene dejavnosti zdravilišč v okviru javne zdravstvene službe uveljavil že leta 1992 Zakon o zdravstveni dejavnosti v 94. členu. Po mnenju SSNZ je tako še danes vključitev novih kapacitet oz. novih dejavnosti v zdraviliščih mogoča le na račun zagotovitve dodatnih finančnih virov v okviru splošnega dogovora za posamezno pogodbeno leto, na račun zmanjšanja programov v ostalih zdraviliščih oz. s prenosom programov od drugih izvajalcev. Urad meni, da iz navedenega izhaja, da zakonske določbe ne predstavljajo omejitev za vstop novih konkurentov na trg oz. za dostop novih ponudnikov do uporabnikov. Kot navaja SSNZ je omejen samo skupni obseg izvajanja dejavnosti in s tem tudi velikost trga, vendar pa ni nobenega razloga, da bi se zaradi tega omejila tudi konkurenca na trgu, saj tudi sama SSNZ navaja, da je to možno na račun že obstoječih kapacitet in ponudnikov.

V odgovoru na povzetek relevantnih dejstev z dne 05. 01. 2006 SSNZ dodatno navaja, da sklepi skupnosti nimajo nobene zveze z zakonsko določenim postopkom pridobitve dovoljenja za dostop do uporabnikov in da je standardizacija zdraviliške dejavnosti stvar Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja. Poleg tega je Uradu posredovala tudi primer iz sodne prakse Sodba Okrožnega sodišča v

¹ Fenex (1996), Polypropylene (1986), Bnic v Clair (1985)

² Smernice o uporabi 81/3 člena Pogodbe (Ur.l. EU, C 101/97)

³ European Night Services T-374/94, Trefilunion SA T-148/89, Brasseries Kronenbourg, Brasseries Heineken (2004)

Ljubljani z dne 19. 01. 2005 št. P 772/2002 – II, glede omejevanja dostopa do izvajanja pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja zobozdravstvenemu delavcu brez koncesije. Po mnenju SSNZ naj bi tudi v danem primeru prišlo do podobne situacije, prijavitelj nima dostopa do izvajanja pravic iz obveznega zavarovanja, ker ne razpolaga z dovoljenjem Ministrstva za zdravje za opravljanje dodatne dejavnosti. Urad ugotavlja, da primer iz sodne prakse ni relevanten v danem primeru. Urad v svojem postopku ne ugotavlja upravičenosti prijavitelja do opravljanja dodatnih storitev oz. izpolnjevanja pogojev za pridobitev dovoljenja. Predmet postopka pred Uradom so sklepi SSNZ, ki omejujejo ponudnikom dostop do trga iz dveh razlogov, in sicer da obstoječe kapacitete zadostujejo za izvajanje posameznega programa oz. ob nasprotovanju tistih zdravilišč, ki že imajo priznan standard. Sporni sklepi nikjer ne omenjajo pridobitev dovoljenja. Iz vsebine sklepov izhaja, da bi tudi v primeru, če bi podjetje – zdravilišče pridobilo vsa potrebna dovoljenja, še vedno lahko prišlo do veta.

- izjema po tretjem odstavku 5. člena ZPOmK

V primeru, da bi bila podana kršitev konkurenčno pravnih pravil po prvem odstavku 5. člena ZPOmK, je potrebno presoditi, ali so podani pogoji iz tretjega odstavka 5. člena ZPOmK, ki predstavljajo izjemo od splošne prepovedi. Izpolnjevanje omenjenih pogojev mora temeljiti na natančni analizi pravnih, gospodarskih in tehničnih dejstev, saj je le tako mogoče utemeljiti katerikoli ukrep na trgu. Protikonkurenčna ravnanja, ki se tičejo delitve trga, so ena od najbolj resnih oblik omejevanja konkurence, zaradi česar le v izjemnih primerih zadostijo pogojem iz tretjega odstavka 5. člena ZPOmK.

Na izpolnjevanje pogojev iz tretjega odstavka 5. člena ZPOmK bi se praviloma moralo sklicevati podjetje, proti kateremu se vodi postopek, vendar v danem primeru SSNZ med postopkom ni uporabilo te možnosti. Ker se SSNZ tudi v odgovoru na povzetek relevantnih dejstev ni sklicevalo na možnost izjeme, Urad v nadaljevanju samo povzema ugotovitve, ki jih navedel že v povzetku relevantnih dejstev.

Šteje se, da so podani pogoji za priznanje izjeme, če so izpolnjeni pozitivni pogoji in nista prisotna negativna pogoja. ZPOmK našteva tri pozitivne pogoje, od katerih sta dva izboljšanje proizvodnje in razdelitve dobrin ter pospeševanje tehničnega in gospodarskega razvoja, naštetih alternativno, kar pomeni, da je potrebno izpolnjevati enega ali drugega, tretji, zagotavljanje pravičnega deleža koristi porabnikom pa mora biti obvezno izpolnjen. Pri presoji je odločilno, da omejitve prispevajo k izboljšanju stanja, ki bi obstajalo brez sprejetja spornih sklepov. Negativna pogoja, ki določata, da sklepi ne smejo nalagati udeleženi podjetjem omejitev, ki niso nujne za doseganje ciljev in dajati možnost podjetjem, da izključijo del konkurence glede predmetov pogodbe. Za izključitev izjeme zadostuje prisotnost kateregakoli negativnega pogoja.

Omejevanje konkurence z razdelitvijo trga sodi med hude omejitve konkurence. Pri tem ne gre za pravno kvalifikacijo ampak, le za opozorilo o strožji presoji. Za hude omejitve praviloma ne bo prišla v poštev izjema po tretjem odstavku, že zaradi negativnih pogojev. Urad ugotavlja, da gre za tako situacijo tudi v danem primeru. Z uveljavitvijo spornih sklepov se omeji širitev dejavnosti na upoštevni trgu brez soglasja dosedanjih udeležencev. Navedeno predstavlja izključitev pomembnega dela konkurence, ki je eden od naštetih negativnih pogojev.

V skladu z navedenim Urad ugotavlja, da sporni sklepi ne izpolnjujejo pogojev za priznanje izjeme po tretjem odstavku 5. člena ZPOmK, saj je prisoten negativen pogoj izključitve pomembnega dela konkurence.

Prekrškovni organ je tako ugotovil kršitev 5. člena v povezavi s 3. členom ZPOmK. Nadalje je prekrškovni organ ugotovil, da gre pri sprejemu sklepov 10/35 in 3.1./36 za istovrstni ponavljajoči dejanji, ki sta jih kršiteljici storili v krajšem časovnem obdobju (dve zaporedni seji, avgust in september 2005), ki sta med seboj povezani, zaradi česar je ocenil, da gre v danem primeru za posebno obliko navideznega realnega steka t.j. nadaljevanji prekršek in je oba prekrška ocenil kot celoto in kršiteljicama izrekel sankcijo za celotno ravnanje.

V 15. členu ZP-1 določa, da je odgovorna oseba odgovorna za tisti prekršek, ki ga stori pri opravljanju poslov, za katere je pooblaščen pri pravni osebi in je bil storjen z njenim dejanjem ali z opustitvijo dolžnega nadzorstva. V 25. točki Pogodbe o ustanovitvi gospodarskega interesnega združenja Skupnost slovenskih naravnih zdravilišč, g.i.z., so navedene naloge sekretarja združenja, med katerimi je tudi skrb za zakonitost poslovanja združenja. Iz navedenega izhaja, da je odgovorna oseba v smislu 15. člena ZP-1 v danem primeru sekretar združenja [REDACTED], ki je storil prekršek z opustitvijo dolžnega nadzorstva nad zakonitostjo poslovanja združenja, kar je eden od poslov, za katerega je pooblaščen pri pravni osebi.

Po tako izvedenem dokaznem postopku je prekrškovni organ ugotovil, da sta kršiteljici storili prekršek, ker je odgovorna oseba [REDACTED], ki je bila dolžna ravnati v imenu pravne osebe, opustila dolžno nadzorstvo nad zakonitostjo poslovanja združenja, in je s tem prišlo na 35. redni seji Skupščine SSNZ, ki je bila dne 09. 08. 2005 do sprejema sklepa št. 10 in na 35. redni seji Skupščine SSNZ, ki je bila dne 08. 09. 2005 do sprejema sklepa pod točko 3.1., s čimer sta kršili 5. člen v povezavi s 3. členom ZPOmK in s tem storili prekršek po prvi alineji 1. odstavka in 3. odstavku 52. člena ZPOmK, za katerega je za pravno osebo predpisana globa od 30.000.000,00 do 90.000.000,00 tolarjev, za odgovorno osebo pravne osebe pa globa od 1.000.000,00 do 3.000.000,00 tolarjev. Na podlagi 4. odstavka 52. člena ZP-1 je kršiteljicama izrečena globa, ki je sicer predpisana v razponu, v najnižji predpisani meri.

Na podlagi prvega odstavka 144. člena v zvezi z drugim odstavkom 58. člena ZP-1 morata kršiteljici plačati stroške postopka, in sicer povprečnino, ki je odmerjena v višini 9.500,00 tolarjev (500 točk) tako za pravno osebo kot za odgovorno osebo pravne osebe, v skladu z drugim odstavkom 143. člena ZP-1 ter 3. člena Pravilnika o stroških postopka o prekršku (Uradni list RS št. 15/04) in je primerna glede na zamotanost in trajanje postopka.

V skladu s 144. člena ZP-1 nosi stroške zagovornika SSNZ.

OPOZORILO O UKLONILNEM ZAPORU OZIROMA PRISILNI IZTERJAVI:

Če kršiteljica pravna oseba v predpisanem roku globe ne bo poravnala, se bo izterjala prisilno. Če kršiteljica odgovorna oseba pravne osebe v predpisanem roku globe ne bo poravnala, bo prekrškovni organ na podlagi 19. člena ZP-1 sodišču predlagal določitev uklonilnega zavora. Uklonilni zavor traja, dokler kršiteljica globe ne plača, vendar najdlje 30 dni. Z izvršitvijo uklonilnega zavora ne preneha obveznost plačila globe. Če kršiteljica odgovorna oseba pravne osebe tudi po uklonilnem zaporu ne plača globe, se globa izterja prisilno. Kršiteljica odgovorna oseba lahko do začetka izvrševanja uklonilnega zavora sodišču predlaga, da se plačilo globe nadomesti z opravo določenih nalog v splošno korist ali v korist samoupravne lokalne skupnosti.

POUK O PRAVICI DO PRAVNEGA SREDSTVA:

Zoper odločbo o prekršku smeta kršiteljici, njun zakoniti zastopnik oziroma njun zagovornik vložiti zahtevo za sodno varstvo. Zahteva za sodno varstvo se lahko vloži v roku 8 (osem) dni od vročitve odločbe o prekršku. Vložiti jo je potrebno pisno po pošti ali osebno v dveh izvodih pri prekrškovnem organu, ki je odločbo o prekršku izdal. O zahtevi za sodno varstvo bo najprej odločal prekrškovni organ v skladu s petim odstavkom 63. člena ZP-1. Če prekrškovni organ odločbe ne bo odpravil in nadomestil z novo odločbo, bo zahtevo za sodno varstvo na podlagi šestega odstavka 63. člena ZP-1 posredoval v odločitev krajevno pristojnemu okrajnemu sodišču, na območju katerega ima sedež prekrškovni organ, ki je izdal odločbo o prekršku.

OPOZORILO: Vložena zahteva za sodno varstvo zadrži izvršitev odločbe o plačilu globe in stroškov postopka. Če bo sodišče na podlagi vložene zahteve za sodno varstvo v rednem sodnem postopku, na podlagi dopolnjenega postopka, dejansko stanje ugotovilo drugače kot prekrškovni organ, glede pravne opredelitve prekrška in glede izrečene sankcije ni vezano na odločitev prekrškovnega organa.

Marjana Križaj
Marjana Križaj
pooblaščen uradna oseba



Vročiti:

- SSNZ po zagovorniku: Odvetnik [REDACTED]

- [REDACTED]

- arhiv, tu

Kotnikova 28/VII
1000 Ljubljana
Slovenija

12

Telefon: (01) 478 35 97
Telefax: (01) 478 36 08
<http://www.sigov.si/uvk>
E-mail: uvk.mg@gov.si