



Република Србија
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД
Узп 217/2022
08.07.2022. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија: Катарине Манојловић Андрић, председника већа, Гордане Цакула и Јелене Ивановић, чланова већа, са саветником Горданом Војновић, као записничарем, решавајући о захтеву „АА“ са седиштем у ...,, кога заступа пуномоћник Стефан Савић, адвокат из ..., ... , за преиспитивање судске одлуке – решења Управног суда П-3 Ув 429/21 од 02.03.2022. године, са противном странком Комисијом за заштиту конкуренције, у предмету заштите конкуренције, у нејавној седници већа одржаној дана 08.07.2022. године, донео је

ПРЕСУДУ

Захтев се **ОДБИЈА**.

ОДБИЈА СЕ захтев подносиоца захтева за накнаду трошкова.

Образложење

Побијаним решењем, ставом првим диспозитива, одбијен је приговор АА са седиштем ... изјављен против решења Управног суда 4 У 12990/21 од 28.10.2021. године, а ставом другим диспозитива, одбијен је захтев подносиоца приговора за накнаду трошкова поступка по приговору. Решењем Управног суда 4 У 12990/21 од 28.10.2021 године одбачена је тужба тужиоца АА са седиштем ... поднета против решења Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије број 4/0-02-209/2021-22 од 21.04.2021. године, којим је изузет од забране рестриктивни споразум – Уговор о праву коришћења оптичких влакана од 30.12.2020. године закључен између учесника на тржишту Друштва „Теленор“ д.о.о. Београд и Предузећа за телекомуникације „Телеком Србија“ а.д. Београд, одређен је период трајања појединачног изузећа од забране рестриктивног споразума од седам (7) година – до 21.04.2028. године, наложено је подносиоцима захтева да у периоду од три (3) године од дана достављања решења Комисији за заштиту конкуренције достављају обавештења ближе наведена у диспозитиву тог решења, као и Друштву „Теленор“ д.о.о. Београд да у периоду од три (3) године од момента прикључења првог корисника по основу Уговора о праву коришћења оптичких влакана доставља шестомесечне извештаје са подацима ближе означеним у диспозитиву, под претњом укидања овог решења у случају неиспуњавања датих налога.

У захтеву за преиспитивање побијаног решења, поднетом због повреде закона, другог прописа или општег акта и повреде правила поступка која би могла бити од утицаја на решење ствари, у суштини понављајући наводе приговора, подносилац истиче да је донетим решењем о приговору грубо повређено његово право на управно-судску заштиту, јер суд уопште није утврђивао постојање повреде права или интереса подносиоца захтева, чиме је незаконито и самовласно од стране Управног суда дерогирана одредба члана 11. Закона о управним споровима на његову штету. Сматра да то што није био странка у управном поступку, односно што није учествовао у првостепеном поступку пред Комисијом за заштиту конкуренције, не представља квалификаторни услов за постојање или непостојање активне легитимације и да према ЗУС-у он јесте лице коме је управним актом у конкретном случају повређено право или на закону засновани интерес. Као разлоге у прилог томе наводи да је он непосредни и најзначајнији конкурент „Телеком Србија“ на малопродајном тржишту пружања услуга фиксног широкопојасног приступа интернету и малопродајном тржишту дистрибуције медијских садржаја, које је Комисија дефинисала као релевантна тржишта производа у управном поступку окончаном решењем о конкуренцији, па се сходно томе ефекти рестриктивног споразума које Комисија анализира непосредно рефлектују на пословање тужиоца, као и да је циљ предметног (рестриктивног) уговорног аранжмана између „Телеком Србија“ а.д. и „Теленор“ д.о.о. Београд „потпуно урушавање/потискивање са тржишта/коначно сламање SBB-а“ (који послује у оквиру AA), „смањење тржишног удела SBB-а испод 30%“, те „онемогућавање финансирања ... AA1“. С тим у вези указује да се аргументацијом да правни интерес не би могло имати ниједно лице које по Закону о заштити конкуренције није странка у поступку, потпуно занемарује чињеница да одлуке Комисије у поступцима појединачног изузећа рестриктивних споразума немају само дејство међу странкама (*inter partes*), већ према свим постојећим и потенцијалним учесницима на тржишту који су заинтересовани за контролу исправности евентуално незаконитих одлука Комисије донетих у корист подносилаца захтева за изузеће, а на штету легитимних интереса конкретних трећих лица. Даље наводи да Комисија, ни Управни суд нису образложили зашто сматрају да економски интерес није законом заштићен, при чему предметни рестриктивни споразум изазива значајну хоризонталну промену у структури релевантног тржишта на којима је подносилац захтева активан, омогућава нарушавање конкуренције и мења релативну конкурентску позицију подносиоца захтева на тржишту, те јача конкурентски притисак на његово пословање и угрожава му постојећу позицију на тржишту. Истиче да је посебно веће Управног суда грубо повредило одредбу члана 27. ЗУС-а, јер је решење о приговору донело без одржавања усмене расправе, те да није правилан став суда да утврђивање постојања права или на закону заснованог интереса представља искључиво правно питање. Осим тога, у решењу о одбацивању и решењу о приговору Управни суд је повредио право подносиоца захтева на образложену судску одлуку. Предлаже да Врховни касациони суд захтев уважи и побијано решење укине, као и да обавезе тужену да му накнади трошкове поступка.

Противна странка у одговору на захтев предлаже да суд захтев одбије.

Поступајући по поднетом захтеву и испитујући побијано решење у границама захтева, у смислу члана 54. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" број 111/09), Врховни касациони суд је нашао да је захтев дозвољен, али неоснован.

Према правном ставу Врховног касационог суда, против решења већа Управног суда којим је одбијен приговор против решења судије појединца тог суда о одбацивању

тужбе због недостатка активне легитимације тужиоца, на основу члана 26. став 1. тачка 4) Закона о управним споровима, дозвољено је подношење захтева за преиспитивање судске одлуке, ако подносилац захтева пре подношења тужбе није имао право на жалбу или друго правно средство.

Према разлозима образложења побијаног решења, правилно је решењем судије појединца тужба тужиоца одбачена применом одредбе члана 26. став 1. тачка 4) Закона о управним споровима, јер у конкретном случају АА ... није био странка у поступку који је претходио доношењу оспореног решења. У управном поступку је решавано о захтеву друштва „Теленор“ д.о.о. Београд и Предузећа за телекомуникације „Телеком Србија“ а.д. Београд за појединачно изузеће од забране Уговора о праву коришћења оптичких влакана, којим се уређују и дефинишу права и обавезе уговорних страна у вези са коришћењем оптичке мреже друштва „Телеком“ на фиксној локацији од стране друштва „Теленор“, у циљу пружања услуга фиксне телефоније, дистрибуције медијског садржаја и приступа интернету. Имајући у виду да тужилац није учествовао у поступку који је претходио доношењу оспореног решења, као и да не спада у круг лица из члана 33. став 1. Закона о заштити конкуренције, суд је нашао да тужилац није легитимисан за подношење тужбе, па, стога, у конкретном случају нису испуњене процесноправне претпоставке за покретање управног спора од стране тужиоца. Због наведених разлога, по оцени Управног суда, АА ... нема правни интерес за подношење тужбе, а тиме ни легитимацију у управном спору, па је посебно веће Управног суда приговор одбило применом одредбе члана 27. став 3. Закона о управним споровима.

Оцењујући законитост побијаног решења, Врховни касациони суд налази да је оно правилно и на закону засновано.

Одредбом члана 11. став 1. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" број 111/09) прописано је да тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес.

Одредбом члана 33. став 1. Закона о заштити конкуренције ("Службени гласник РС" бр. 51/09, 95/13) прописано је да је странка у поступку пред Комисијом учесник на тржишту који је поднео пријаву концентрације или захтев за појединачно изузеће, односно учесник на тржишту против кога је покренут испитни поступак. Према ставу 2. истог члана, својство странке у смислу овог закона немају подносиоци иницијативе за испитивање повреде конкуренције, даваоци информација и података, стручна лица и организације чије се анализе користе у поступку, као ни други државни органи и организације које сарађују са Комисијом у току поступка.

Полазећи од цитираних прописа, Врховни касациони суд налази да је у побијаном решењу Управни суд правилно оценио да тужилац, овде подносилац захтева, није активно легитимисан за подношење тужбе.

Наиме, подносилац захтева није био странка у поступку покренутом по о захтеву друштва „Теленор“ д.о.о. Београд и Предузећа за телекомуникације „Телеком Србија“ а.д. Београд за појединачно изузеће од забране Уговора о праву коришћења оптичких влакана. У том поступку није одлучивано о правима и обавезама подносиоца захтева. Не постоји ни на закону заснован интерес подносиоца захтева за подношење тужбе у управном спору. Субјективна оцена неког лица да му је управним актом повређено неко право, која утемељење налази у термину „сматра“ наведеном у члану 11. став 1. Закона о управним споровима, не може имати значај процесно-правног услова из кога проистиче активна легитимација за подношење тужбе.

Под интересом неког лица заснованим на закону не подразумева се сваки интерес, него само онај, који своје упориште има у закону. Основни интерес учесника на тржишту установљен Законом о заштити конкуренције јесте управо заштита конкуренције, под чијом повредом се, у смислу члана 9. овог закона, сматрају акти или радње учесника на тржишту које за циљ или последицу могу да имају значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције.

Следом наведеног, за подношење тужбе у управном спору против решења о изузећу од забране рестриктивног споразума може бити легитимисан само онај учесник на тржишту коме је оспореним актом непосредно повређен конкурентски положај на тржишту значајним ограничавањем, нарушавањем или спречавањем конкуренције. У овом конкретном случају, подносилац захтева није пружио доказе да се изузеће од забране рестриктивног споразума о праву коришћења оптичких влакана закљученог између друштва „Теленор“ и друштва „Телеком Србија“ може непосредно одразити на пословање подносиоца захтева, нити је доказао да је оспорени акт имао за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције, односно, како се наводи у захтеву, „потпуно урушавање/потискивање са тржишта/коначно сламање SBB-а“ (који послује у оквиру AA) и „смањење тржишног удела SBB-а испод 30%“ те „онемогућавање финансирања AA“. Из решења које се тужбом оспорава произлази да предметни уговор о коришћењу оптичких влакана није ексклузиван, с обзиром на то да не постоје сметње да друштво „Телеком Србија“ закључи уговор са истим предметом са друштвом „SBB“, које послује у оквиру „AA“, или са било којим трећим заинтересованим оператором, нарочито узимајући у обзир да у оптичкој инфраструктури друштва „Телеком Србија“ постоји довољно капацитета да се истоветна услуга пружа већем броју оператора. Предметним уговором не дефинишу се малопродајне цене или било који други услови трговине ниједне од уговорних страна, не ограничава се нити контролише производња, тржиште, технички развој или инвестиције. У оспореном решењу се наглашава да ће уласком друштва „Теленор“ на тржиште мобилне телефоније извесно доћи до веће ценовне конкурентности и конкурентности у погледу доступног садржаја за кориснике, те да ће се тиме повећати могућност избора добављача за кориснике, што ће утицати на пораст инвестиција на тржишту од стране свих оператора јер ће постојећи и нови оператори настојати да унапреде своје услуге и на тај начин се боље позиционирају на релевантном тржишту. Поред тога, период трајања изузећа од забране рестриктивног споразума ограничен је на седам година, а друштво „Теленор“ је обавезано да о праву коришћења оптичких влакана доставља шестомесечне извештаје како би се пратили стање и ефекти хоризонталних промена на релевантном тржишту, те спречило евентуално нарушавање конкуренције на релевантном тржишту.

По оцени Врховног касационог суда, неосновани су наводи подносиоца да побијано решење није у довољној мери образложено. Врховни касациони суд констатује да мера у којој ће одлука бити образложена зависи од природе одлуке и околности сваког појединог случаја. Одлука мора бити образложена тако, да разлози који су у њој наведени буду засновани на меродавном процесном и/или материјалном праву и да омогућавају странкама ефективно коришћење правног лека. У образложењу морају бити размотрена суштинска питања, што је, по оцени Врховног касационог суда, у побијаној одлуци учињено. Управни суд је навео разлоге због којих сматра да тужилац, овде подносилац захтева, није легитимисан за подношење тужбе и при томе се позвао на меродавно процесно право. Природа решења о одбацивању тужбе којим је

одлучено о кључном питању активне легитимације није захтевала да се посебно цене наводи тужбе.

Врховни касациони суд сматра основаним наводе подносиоца захтева да је посебно веће Управног суда пре доношења побијаног решења, сагласно одредби члана 27. став 2. Закона о управним споровима, морало да одржи усмену јавну расправу, што није учинило. Међутим, по налажењу овог суда, наведени пропуст не представља повреду правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари и због које би захтев требало уважити, имајући у виду разлоге због којих је тужба одбачена, односно приговор одбијен. Питање активне легитимације тужиоца, овде подносиоца захтева, о коме је одлучено побијаним решењем је правне, а не чињеничне природе (као што би, на пример, било питање благовремености тужбе), па одлучивање о тужби није изискивало саслушање странака и утврђивање чињеничног стања на расправи.

Имајући у виду изложено, Врховни касациони суд је, на основу одредбе члана 55. став 1. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу првом диспозитива ове пресуде.

С обзиром на то, да је захтев за преиспитивање судске одлуке одбијен, Врховни касациони суд је, на основу одредбе члана 74. Закона о управним споровима, сходном применом одредбе члана 165. став 1. у вези са чланом 153. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС" бр. 72/11... 87/18), одбио захтев подносиоца за накнаду трошкова овог поступка, као у ставу другом диспозитива пресуде.

ПРЕСУЂЕНО У ВРХОВНОМ КАСАЦИОНОМ СУДУ

дана 08.07.2022. године, Узп 217/2022

Записничар,
Гордана Војновић, с.р.

Председник већа – судија,
Катарина Манојловић Андрић, с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Марина Антонић