



Republika Srbija
VRHOVNI KASACIONI SUD
Uzp 279/2012
14.03.2013. godina
Beograd

U IME NARODA

Vrhovni kasacioni sud, u veću sastavljenom od sudija: Snežane Živković, predsednika veća, Vere Pešić i Olge Đuričić, članova veća, sa savetnikom suda Radojkom Marinković, kao zapisničarem, odlučujući po zahtevu Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije, za preispitivanje sudske odluke - presude Upravnog suda 16 U 1165/12 od 05.04.2012. godine, uz učešće protivnih stranaka SP L. ad B., čiji je punomoćnik M.R., advokat iz N.B. i E.b. doo iz V., čiji je punomoćnik S.A., advokat iz V., u predmetu zaštite konkurencije, u nejavnoj sednici veća održanoj dana 14.03.2013. godine, doneo je

P R E S U D U

Zahtev se UVAŽAVA, UKIDA SE presuda Upravnog suda 16 U 1165/12 od 05.04.2012. godine i predmet vraća Upravnom sudu na ponovno odlučivanje. O b r a z l o ž e n j e

Pobijanom presudom uvažavaju se tužbe tužilaca SP L. ad B. i E.b. doo V., poništava rešenje Komisije za zaštitu konkurencije broj 4/0-02-291/2011-8 od 24.11.2011. godine i predmet vraća nadležnom organu na ponovno odlučivanje. Poništenim rešenjem Komisije za zaštitu konkurencije od 24.11.2011. godine, stavom I dispozitiva, utvrđeno je da je ugovor o zajedničkom obavljanju prevoza putnika u linijskom prevozu na linijama: 1/Beograd-Valjevo (preko Lajkovca); 2/Beograd-Valjevo (preko Uba); 3/Beograd-Valjevo-Divčibare; 4/Beograd-Valjevo-Loznica; 5/Beograd-Valjevo-Krupanj; 6/Beograd-Valjevo-Ljubovija i 7/Beograd-Valjevo-Tara, potpisan dana 27.07.2010. godine, između D. SP L. ad, sa registrovanim sedištem na adresi ... i D.z.p.p. i p.t.u. u z.i.i. E.b. doo, sa registrovanim sedištem na adresi ..., V., restriktivni sporazum na osnovu koga su njegovi potpisnici utvrđivanjem jedinstvenih cena, značajno ograničili i narušili konkurenciju na relevantnom tržištu usluga javnog linijskog prevoza putnika autobusima na liniji Valjevo-Beograd-Valjevo, čime su učinili povredu konkurencije, stavom II dispozitiva, konstatovano je da je restriktivni sporazum iz stava prvog dispozitiva ovog rešenja zabranjen i ništav, eh lege u smislu člana 10. stav 3. Zakona o zaštiti konkurencije, stavom III dispozitiva istog rešenja odlučeno je da se zabranjuje privrednim društvima iz stava I dispozitiva ovog rešenja svako buduće postupanje, kojim bi se mogla narušiti konkurencija, izričitim ili prećutnim ugovaranjem i utvrđivanjem jedinstvene cene prevoza putnika u linijskom prevozu kao i razmenom poverljivih poslovnih informacija, stavom IV dispozitiva, određena je mera zaštite konkurencije saobraćajnom preduzeću L. ad B., u obliku obaveze plaćanja novčanog iznosa u visini 1,38% od ukupnog godišnjeg prihoda ostvarenog u 2009. godini i to 117.248.070,00 dinara, stavom V dispozitiva, određena je mera zaštite konkurencije d.z.p.p. i p.t.u. u z.i.i. E.b. doo, sa registrovanim sedištem na adresi ..., V., u obliku obaveze plaćanja novčanog iznosa u visini 1,38% od ukupnog godišnjeg prihoda ostvarenog u 2009. godini i to 1.737.765,00 dinara, stavom VI i VII dispozitiva, naloženo je tužiocima da izvrše uplatu novčanog iznosa mere zaštite konkurencije iz stava IV i V dispozitiva ovog rešenja na račun budžeta Republike Srbije, naveden u ovom delu dispozitiva, stavom VIII dispozitiva određen je rok od četiri meseca od dana prijema ovog rešenja za izvršenje naloga iz stava VI i VII dispozitiva, pod pretnjom prinudnog izvršenja, stavom IX dispozitiva, naloženo je strankama u postupku, da odmah po izvršenju naloga iz stava VI i VII dispozitiva ovog rešenja Komisiji za zaštitu konkurencije dostave dokaze o izvršenoj uplati i stavom X dispozitiva odlučeno je da se ovo rešenje objavi u "Službenom glasniku RS" i na internet stranici Komisije za zaštitu konkurencije.

U zahtevu za preispitivanje pobijane presude podnosilac ukazuje da mu, kao tuženom u upravnom sporu, nije dostavljena na odgovor tužba drugog tužioca, P.d. E.b. doo iz Vd, što je obaveza suda utvrđena odredbom člana 30. stav 1. Zakona o upravnim sporovima. Smatra da odluka suda, kojom se predmet vraća nadležnom organu na ponovno odlučivanje, pri čemu je organ vezan pravnim shvatanjima i primedbama suda u smislu člana 69. stav 2. Zakona o upravnim sporovima, mora biti obrazložena kako bi organ bio u mogućnosti da postupi saglasno datim nalogima suda. Međutim, obrazloženje pobijane presude je nepotpuno, paušalno, u suprotnosti sa dokazima u spisima predmeta, bez neophodne pravne argumentacije, pravnog shvatanja i bez jasnih i konkretnih primedaba suda po kojima tuženi organ treba da postupi. Tako ocena Upravnog suda na strani 6 i 7 pobijane presude, da nije precizno određeno zbog čega se jedan sporazum ima smatrati restriktivnim kao i da nije navedeno u čemu se sastoji važnost poslovnih informacija između konkurenata, upućuje na propuštanje suda da razmotri i oceni navode Komisije iz poništenog rešenja, kao i navode iz odgovora na tužbu SP L. ad B. Predlaže da Vrhovni kasacioni sud vrati zahtev ukinu pobijanu presudu i predmet vrati upravnom sudu na ponovno

ua vrhovni kasacioni sud uvaži zahtev, ukine pobijanu presudu i predmet vrati upravnom sudu na ponovni postupak i odlučivanje. Protivna stranka, SP L. ad B., u odgovoru na zahtev navodi da smatra da je pobijana presuda u svemu pravilna i na zakonu zasnovana i da time što tuženom nije dostavljena na odgovor tužba tužioca E.b. nisu učinjene povrede pravila postupka koje su od bitnog uticaja na rešenje ove upravne stvari. Predlaže da Vrhovni kasacioni sud zahtev odbije kao neosnovan. Protivna stranka, E.b., kojoj je zahtev uredno dostavljen preko ovlašćenog punomoćnika, u ostavljenom roku nije dostavila odgovor na zahtev.

Postupajući po podnetom zahtevu i ispitujući pobijanu presudu u granicama zahteva u smislu člana 54. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS" 111/09), Vrhovni kasacioni sud je našao:

Zahtev je osnovan.

Pobijanom presudom uvažene su tužbe tužilaca SP L. ad B. i E.b. doo V. i poništeno rešenje Komisije za zaštitu konkurencije broj 4/0-02-291/2011-8 od 24.11.2011. godine, a predmet vraćen nadležnom organu na ponovno odlučivanje. Prema obrazloženju pobijane presude osporenim rešenjem je povređen zakon na štetu tužilaca, jer je za pravilnu primenu člana 10. stav 1. Zakona o zaštiti konkurencije ("Sl. glasnik RS" 51/09), na koji se tuženi poziva u obrazloženju osporenog rešenja, potrebno da se precizno odredi zbog čega se jedan sporazum ima smatrati restriktivnim, pa ukoliko tuženi smatra da je razlog to što se njime omogućava konstantna i potpuna razmena važnih poslovnih informacija između konkurenata, čime drugi postojeći potencijalni konkurenti dolaze u nepovoljniji položaj, potrebno je da se izjasni koje su to konkretno informacije, u čemu se sastoji njihova važnost s aspekta narušavanja konkurencije i potrebno je da ovaj razlog i detaljno obrazloži. Kako to nije učinio tuženi je povredio pravila postupka iz člana 199. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku, kojim je propisano da obrazloženje rešenja sadrži kratko razlaganje zahteva stranaka, utvrđeno činjenično stanje po potrebi razloge koji su bili odlučni pri oceni dokaza, razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahteva stranaka, pravne propise i razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuje na rešenje kakvo je dato u dispozitivu. Sa iznetih razloga, Upravni sud je odlučio kao u dispozitivu presude, s tim što su primedbe suda u pogledu postupka iznete u ovoj presudi obavezne za tuženi organ u smislu člana 69. stav 2. istog zakona.

Ocenjujući zakonitost pobijane presude Vrhovni kasacioni sud nalazi da su osnovani navodi zahteva kojima se ukazuje da su tom presudom učinjene povrede člana 30. stav 1. i člana 69. Zakona o upravnim sporovima, kao i pravo podnosioca kao stranke u upravnom sporu na obrazloženu sudsku odluku. Naime, iz pobijane presude i dostavljenih spisa predmeta Upravnog suda 16 U 1165/12 vidi se da je u ovom predmetu, na osnovu člana 74. Zakona o upravnim sporovima, shodnom primenom člana 328. Zakona o parničnom postupku ("Sl. glasnik RS" 72/11), zbog ekonomičnosti i celishodnosti postupka sud spojio postupke u predmetima 16 U 1165/12 po tužbi tužioca SP L. ad B. i 15 U 1314/12 po tužbi tužioca E.b. doo V., jer se ovim tužbama osporava zakonitost istog rešenja Komisije za zaštitu konkurencije, a radi vođenja jedinstvenog postupka i donošenja odluke pod poslovnim brojem 16 U 1165/12. Nadalje se iz spisa vidi da je Upravni sud podneskom 16 U 1165/12 od 31.01.2012. godine, na osnovu člana 30. Zakona o upravnim sporovima, tuženoj Komisiji za zaštitu konkurencije naložio da dostavi sve spise koji se odnose na predmet upravnog spora i dostavio na odgovor tužbu tužioca SP L. ad B. Tužena Komisija je, postupajući po ovom nalogu, dostavila sudu tražene spise predmeta i odgovor na tužbu tužioca SP L. ad B., kako je navedeno i u obrazloženju pobijane presude. Međutim, u zahtevu se ukazuje, a iz spisa predmeta Upravnog suda 16 U 1165/12 i predmeta 15 U 1314/12, proizilazi da tuženoj Komisiji za zaštitu konkurencije, kao stranci u upravnom sporu, nije dostavljena na odgovor tužba drugog tužioca E.b. doo V.

Odredbom člana 30. stav 1. Zakona o upravnim sporovima propisano je, između ostalog, da će sud ako tužbu ne odbaci, jedan primerak tužbe sa prilogima dostaviti na odgovor tuženom i zainteresovanim licima ako ih ima. Polazeći od navedene zakonske odredbe i iznetog stanja dostavljenih spisa Upravnog suda 16 U 1165/12 i 15 U 1314/12, Vrhovni kasacioni sud nalazi da se osnovano navodima zahteva ukazuje da je Upravni sud učinio povredu člana 30. stav 1. Zakona o upravnim sporovima, time što tužbu tužioca E.b. doo V., nije dostavio tuženom organu, a koja povreda je od bitnog uticaja na pravilnost rešavanja ove upravne stvari. Ovo iz razloga što je, prema nalaženju Vrhovnog kasacionog suda, nedostavljanje tužbe imalo za posledicu da tuženi nije dostavio odgovor na ovu tužbu, što predstavlja nedostatak u provedenom sudskom postupku koji je mogao sprečiti da se sporna upravna stvar oceni i tuženom organu, kao stranci u smislu člana 10. Zakona o upravnim sporovima, omogućiti učešće u ovom upravnom sporu i u pogledu podnete tužbe tužioca E.b. Nadalje, iz obrazloženja osporenog rešenja i dostavljenih spisa proizilazi da je Komisija za zaštitu konkurencije na osnovu dostavljene dokumentacije i dokaza pribavljenih u sprovedenom ispitnom postupku, a koji se nalaze u dostavljenim spisima, utvrdila da su L. ad B. i E.b. doo iz V., dana 27.07.2010. godine zaključile ugovor o zajedničkom obavljanju prevoza putnika u linijskom prevozu, koji je zaključen na neodređeno vreme i kojim je, između ostalog, definisano da se u cilju unapređenja kvaliteta prevoza s aspekta udobnosti, tačnosti i bezbednosti za putnike i povećanje efikasnosti poslovanja, ugovorne strane saglašavaju da se prevoz putnika, raspodela ostvarenog prihoda i troškovi po navedenim relacijama vrše po sistemu PULA u skladu sa odredbama ugovora, tako što će se ceo prihod od prodatih karata deliti između ugovornih strana srazmerno transportnom radu i ostvarenom prihodu na mesečnom nivou. Nadalje, prema obrazloženju osporenog rešenja, Komisija je utvrdila da su stranke u postupku autonomnim odlukama svojih nadležnih organa utvrdile cene za svoje usluge, o čemu su Komisiji dostavile dokaz u vidu odluka nadležnih organa, kao i da je tim odlukama prethodio dogovor stranaka kao međusobnih konkurenata o cenama, koji je u potpunosti sproveden istim odlukama. Analizom zaključenog ugovora i uvidom u tarife stranaka, koje su date u obrazloženju osporenog rešenja, a koje tarife su u primeni od 01.09.2010. godine, dakle nakon zaključenja ugovora, zaključeno je da su se stranke u postupku dogovorile kako i koliku cenu će odrediti, i da je upravo ta dogovorena cena određena autonomnim cenovnicima, donetim od strane njihovih nadležnih organa. Na osnovu izloženog, Komisija je zaključila da se ovakvo utvrđivanje jedinstvenih cena dogovorenih od strane konkurenata, bez obzira na okolnost da su određene autonomnim cenovnicima svakog prevoznika, smatra teškom povredom konkurencije, i da na drugačiji zaključak ne bi uticala ni okolnost da je između konkurenata dogovorena primena čak i eventualno nižih cena od konkurentnih tržišnih, jer svaki učesnik

na tržištu mora samostalno da utvrdi cene karata za prevoz putnika svojim autonomnim cenovnicima, odobrenim od nadležnih organa, ali bez dogovora sa svojim konkurentima. Postupajući na navedeni način stranke u postupku su, po oceni Komisije, zaključivanjem ugovora o zajedničkom obavljanju prevoza putnika eliminisale međusobnu konkurenciju, naročito cenovnu, a time su eliminisale i mogućnost korisnika usluga da na cenovnoj osnovi slobodno izaberu prevoznika koji će im predmetnu uslugu pružiti. Kao pravni osnov u obrazloženju osporenog rešenja navedene su odredbe člana 10. st. 1. i 2. Zakona o zaštiti konkurencije, kojima je propisano da su restriktivni sporazumi ugovori i pojedine odredbe ugovora izričiti ili prećutni dogovori, usaglašene prakse, kao i odluke oblika udruživanja učesnika na tržištu, koji imaju za cilj ili posledicu značajno ograničavanje narušavanje ili sprečavanje konkurencije na teritoriji Republike Srbije, a naročito su to sporazumi kojima se neposredno ili posredno utvrđuju kupovne ili prodajne cene, ili drugi uslovi trgovine, te da su restriktivni sporazumi zabranjeni i ništavi osim u slučajevima izuzeća od zabrane u skladu sa zakonom. Polazeći od činjeničnog stanja detaljno navedenog u obrazloženju osporenog rešenja i navedenog pravnog osnova, Komisija je zaključila da ugovor o zajedničkom obavljanju prevoza putnika na linijama iz stava 1. tog ugovora, potpisan dana 27.07.2010. godine između stranaka u postupku, koje su međusobni konkurenti, i dogovoreno utvrđivanje jedinstvene cene karata za prevoz putnika na tim linijama, predstavlja restriktivni sporazum iz člana 10. stav 2. tačka 1. Zakona o zaštiti konkurencije, te da je navedeni ugovor, osim što je doveo do eliminisanja cenovne konkurencije između ugovornih strana na relevantnom tržištu omogućio konstantnu i potpunu razmenu važnih poslovnih informacija između konkurenata, a zaključivanjem ugovora i razmenom važnih poslovnih informacija između potpisnika drugi postojeći i potencijalni konkurenti dolaze u nepovoljniji položaj, čime se, na jednoj strani stvaraju dodatne barijere pristupu relevantnom tržištu, dok se, na drugoj strani, stvara situacija u kojoj učesnici relevantnog sporazuma više nisu prisiljeni da vode računa o efikasnijem poslovanju. Kao posledica opisane situacije krajnjim korisnicima se značajno smanjuje mogućnost izbora a isto tako i šansa da im za povoljniju cenu bude pružena bolja usluga.

Upravni sud je pobijanom presudom vratio predmet tuženom organu na ponovni postupak. U obrazloženju pobijane presude navodi se da je za pravilnu primenu člana 10. stav 1. Zakona o zaštiti konkurencije, potrebno precizno odrediti zbog čega se jedan sporazum ima smatrati restriktivnim, pa ukoliko tuženi smatra da je razlog to što se njima omogućava konstantna i potpuna razmena važnih poslovnih informacija između konkurenata, čime drugi postojeći i potencijalni konkurenti dolaze u nepovoljniji položaj, potrebno je da se izjasni koje su to konkretno informacije i u čemu se sastoji njihova važnost s aspekta narušavanja konkurencije, kao i da taj razlog detaljno obrazloži.

Polazeći od iznetog, Vrhovni kasacioni sud nalazi da se osnovano navodima zahteva ukazuje da je Upravni sud pobijanom presudom povredio pravo tuženog organa na obrazloženu sudsku odluku. Ovo iz razloga što, i po oceni ovoga suda, a imajući u vidu činjenično i pravno stanje dato u obrazloženju osporenog rešenja i dokaze koji se nalaze u dostavljenim spisima, Upravni sud nije u obrazloženju pobijane presude tuženom organu dao precizan, jasan, određen i pravno argumentovan nalog za postupanje u ponovom postupku. Naime, kada sud poništi akt protiv koga je bio pokrenut upravni spor nadležni organ je vezan pravnim shvatanjem i primedbama suda pri donošenju drugog akta umesto poništenog, shodno zakonom propisanoj obaveznosti presuda donetih u upravnim sporovima, iz člana 69. stav 2. Zakona o upravnim sporovima. To ne znači samo obavezu nadležnog organa da presudu kojom je njegov akt poništen izvrši tako što će umesto poništenog akta doneti drugi, već i obavezu da novi upravni akt donese u svemu prema pravnom shvatanju i primedbama suda u pogledu postupka. Pravno shvatanje koje sud zauzima u presudi tumačeći propis koji se u konkretnom slučaju primenjuje, nadležni organ mora prihvatiti i na osnovu takvog tumačenja u ponovnom postupku rešiti upravnu stvar. Zbog toga, po nalaženju Vrhovnog kasacionog suda, obrazloženje sudske odluke donete u upravnom sporu, ne podrazumeva samo obavezu suda da oceni sve relevantne navode tužbe, već i da tuženi organ bude upoznat sa stavovima suda na kojima je ta odluka zasnovana, razlozima odluke kao i argumentima koji moraju biti precizno i jasno navedeni i zasnovani na brižljivoj i pažljivoj oceni svih dokaza cenjenih pojedinačno i zajedno, iz detaljne ocene suda zbog čega ne prihvata napred navedene činjenične zaključke tuženog organa sadržane u osporenom rešenju. Takođe ovo podrazumeva i obavezu suda da nalog u odluci kojom predmet vraća nadležnom organu na ponovni postupak, bude precizan, jasan i određen, kao i pravno argumentovan, što omogućava pravilnu primenu člana 69. stav 2. Zakona o upravnim sporovima, čini garanciju objektivnosti suđenja i sprečava mogućnost zloupotrebe.

Sa iznetih razloga, Vrhovni kasacioni sud nalazi da se osnovano navodima zahteva ukazuje da su pobijanom presudom učinjene povrede pravila postupka koje su od bitnog uticaja na rešenje ove upravne stvari, pa je na osnovu člana 55. stav 3. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS" 111/09) odlučio kao u dispozitivu ove presude. Upravni sud je dužan da u ponovnom postupku otkloni učinjene povrede pravila postupka i raspravi pitanja na koja mu je ukazano ovom presudom.

PRESUĐENO U VRHOVNOM KASACIONOM SUDU

dana 14.03.2013. godine, Uzp 279/2012

Zapisničar,

Radojka Marinković,s.r.

Predsednik veća - sudija,

Snežana Živković,s.r.