



Republika Srbija
VRHOVNI KASACIONI SUD
Uzp 390/10
28.10.2011. godina
Beograd

U IME NARODA

Vrhovni kasacioni sud, u veću sastavljenom od sudija: Snežane Živković, predsednika veća, Olge Đuričić i Vesne Popović, članova veća, sa savetnikom Gordanom Bogdanović, kao zapisničarem, odlučujući o zahtevu za preispitivanje sudske odluke koji su podneli: I.m.im.p.I AD B. i AD M.S, preko punomoćnika B.S.Ž, advokata iz B, protiv presude Upravnog suda 15 U. 10130/10 (2009) od 22.10.2010. godine, uz učešće protivne stranke Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije, u predmetu zaštite konkurencije, u nejavnoj sednici veća održanoj dana 28.10.2011. godine, doneo je

P R E S U D U

Zahtev se UVAŽAVA, UKIDA presuda Upravnog suda 15 U. 10130/10 (2009) od 22.10.2010. godine i predmet vraća Upravnom sudu na ponovno odlučivanje. O b r a z l o ž e n j e

Pobijanom presudom odbijena je tužba podnosioca zahteva podneta protiv rešenja Saveta Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije broj 5/0-02-135/09-18 od 22.05.2009. godine, kojim je u stavu I dispozitiva utvrđeno da AD M. iz S. i AD I.m.im.p. I. iz B, oba društva u većinskom vlasništvu D.f.g. B.V, zbog čega se smatraju jednim učesnikom na tržištu, imaju dominantan položaj na relevantnom tržištu otkupa sirovog mleka od strane mlekaru na teritoriji Republike Srbije. U stavu II dispozitiva osporenog rešenja je utvrđeno da su zloupotrebili dominantan položaj na relevantnom tržištu otkupa sirovog mleka od strane mlekaru na teritoriji Republike Srbije nametanjem nepravednih uslova poslovanja i primenom nejednakih uslova poslovanja na iste poslove sa različitim učesnicima na tržištu, na način označen u tom stavu dispozitiva. Stavom III dispozitiva osporenog rešenja podnosiocima zahteva je naloženo da izmene odredbe tipskog ugovora o proizvodnji, isporuci i otkupu mleka, da u otkupnim stanicama istaknu obaveštenje proizvođačima o njihovom pravu da traže kontrolnu analizu hemijskih i mikrobioloških rezultata mleka, da sačine nove cenovnike, kao i da sprovedu druge mere na način označen u tom stavu dispozitiva.

U zahtevu, podnetom na osnovu člana 49. stav 2. tačka 3. Zakona o upravnim sporovima, podnosioci osporavaju zakonitost pobijane presude i ističu da je ista doneta uz bitnu povredu pravila postupka i pogrešnu primenu materijalnog prava. Navode da su uz tužbu u upravnom sporu podneli akt pod nazivom "Analiza relevantnog tržišta proizvoda, proizvodnje i otkupa sirovog mleka i analiza podataka u vezi sa pitanjima da li grupacija mlekaru koje se nalaze u vlasništvu D.f.g B.V. poseduje ili ne poseduje dominantan položaj", koja je urađena februara 2008. godine od strane priznatih ekonomskih eksperata, istraživača I.E.N. (u daljem tekstu Analiza), kao i dodatni akt pod nazivom "Analiza relevantnog tržišta proizvodnje i prerade sirovog kravljeg mleka u Srbiji, iz juna 2009. godine (u daljem tekstu Dodatna Analiza). Navedeni akti sadrže dokaze za utvrđivanje odlučnih činjenica u vezi određivanja relevantnog tržišta i dominantnog položaja, i koja u potpunosti pobijaju nalaz Komisije za zaštitu tržišta, ali koje Upravni sud u pobijanoj presudi uopšte nije ni pomenuo, pa samim tim ni ocenio. Ukazuju da u toku postupka Komisija nije sačinila neku sličnu ekonomsku analizu ili studiju, tražila veštačenje ili ponudila drugi odgovarajući dokaz za iznete tvrdnje, niti je cenila one koje su iznete u Analizi, čime je bitno povredila osnovna načela opšteg upravnog postupka iz čl. 8, 10. i 133. Zakona o opštem upravnom postupku. Stoga su podnosioci, u cilju pravilnog rasvetljavanja činjenica, bili primorani da ponovo angažuju ekonomske eksperte radi još detaljnijeg ispitivanja sektora mlekarstva, pa je sačinjena Dodatna Analiza, koja potkrepljuje navode iznete u tužbi, i u kojoj je sproveden test u smislu člana 2. Uredbe o kriterijumima za utvrđivanje relevantnog tržišta, a koji test Komisija nije sprovela. Prema podacima u Dodatnoj Analizi u 2006. godini učešće podnosioca zahteva na relevantnom tržištu otkupa mleka iznosi 34,90%, a ne preko 40% kako je to pogrešno utvrdila Komisija. Takođe, ukazuju da je navedena Komisija relevantno tržište pogrešno suzila samo na otkup svežeg sirovog mleka od svih mlekaru u Srbiji, a zanemarila opšte poznatu činjenicu da mleko ne otkupljuju samo mlekaru, već i drugi otkupljivači mleka. Pored toga, i tako preusko definisano tržište je još suženo na otkup mleka za koje je Republika Srbija preko mlekaru isplatila premije proizvođačima mleka. Ključne nalaze o relevantnom tržištu Komisija je zasnovala samo na dopisu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije od 22.10.2007. godine i dopisu Poslovnog udruženja "Zajednica stočarstva Beograda", koji sadrže podatke isključivo o premiranom mleku, koje čini samo 50% od ukupno proizvedenog mleka u 2006. godini, što znači da skoro 900.000 litara mleka ne učestvuje u otkupu jer je, prema nalazu Komisije, potrošeno u domaćinstvima proizvođača i na pijacama kroz prerađevine. Navode da su svi ovi navodi bili isticali u tužbi, ali ih Upravni sud uopšte nije ocenio.

Zatim, obrazloženje pobijane presude ne sadrži razloge zbog kojih se činjenično stanje, za koje Upravni sud

nalazi da je utvrđeno, ima podvesti pod konkretne norme Zakona o zaštiti konkurencije, pa ovaj nedostatak predstavlja povredu pravila postupka koja je dovela do pogrešne primene materijalnog prava. Smatraju da je Upravni sud bio dužan da ispita da li je pravilno primenjen član 16. Zakona o zaštiti konkurencije i da li je pravilno utvrđeno da tržišni deo podnosioca ovog zahteva iznosi više od 40% u smislu navedenog člana 16. stav 2. Zakona. Protivno tome, Upravni sud je prihvatio definiciju relevantnog tržišta i razloge o postojanju dominantnog položaja koje je dala Komisija, ignorišući sve dokaze i činjenice priložene uz tužbu, i ne dajući nikakve razloge zbog kojih je iste zanemario. Prihvatajući stav Komisije Upravni sud podnosiocima zahteva stavlja na teret zlostrebu dominantnog položaja nametanjem nepravedenih i nejednakih uslova poslovanja za iste poslove sa različitim učesnicima na tržištu, ali o tome ne daje nikakvu pravnu argumentaciju, iz čega se vidi da je ocena o nepravednosti uslova i nejednakim uslovima data bez pravne analize ugovora. U zahtevu se dalje ukazuje na povredu prava na pravično suđenje i to prava na odbranu, iznošenje dokaza i obrazloženu odluku, a propuštanje Upravnog suda da ceni dokaze dovelo je i do povrede načela zakonite, pravične i jednake zaštite prava, što je uticalo na pogrešnu primenu materijalnog prava na kome sud zasniva svoju presudu. Takođe, Upravni sud nije dao valjane razloge u vezi navoda tužbe da je tužiocima uskraćeno pravo na usmenu raspravu u upravnom postupku, kao i da im je u tom postupku onemogućen uvid u celokupne spise - izjave primarnih proizvođača, na kojim je Komisija zasnovala svoje rešenje. Navode da je uskraćivanjem razloga odluke Upravni sud podnosiocima uskratio pravo na efikasno pravno sredstvo. Ističući još da je obrazloženje pobijane presude nepotpuno, paušalno i u suprotnosti sa dokazima u spisima, predlažu da Vrhovni kasacioni sud uvaži zahtev i preinači ili ukine pobijanu presudu.

U odgovoru na zahtev Komisija za zaštitu konkurencije smatra da je pobijana presuda pravilna i zakonita, pa predlaže da sud zahtev odbije kao neosnovan. Postupajući po podnetom zahtevu i ispitujući pobijanu presudu u granicama zahteva, u smislu člana 54. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS" broj 111/09), Vrhovni kasacioni sud je našao:

Zahtev je osnovan.

Prema obrazloženju pobijane presude, pravilno je tuženi organ postupio kada je u izvršenju presude Vrhovnog suda Srbije U. 1395/08 od 27.02.2009. godine doneo osporeno rešenje, u kome je otklonio povredu pravila postupanja na koje mu je tom presudom ukazano, i u ponovnom postupku utvrdio da tužioci imaju dominantan položaj na relevantnom tržištu otkupa sirovog mleka od strane mlekaru na teritoriji Republike Srbije, pri čemu kao relevantno tržište uzima samo tržište premiranog mleka, te da su zlostreбили dominantan položaj na način označen u stavu II dispozitiva tog rešenja. Ovo stoga što su zaključivanjem tipskih ugovora o proizvodnji, isporuci i otkupu mleka, nametnuli nepravedne i nejednake uslove poslovanja, s obzirom da ti ugovori sadrže odredbe kojima su otežani uslovi jednostranog raskida ugovora od strane dobavljača, koga obavezuju na isporuku celokupne proizvedene količine mleka mlekaru koja mu je dodelila junice ili preuzela jemstvo za njegovu kreditnu obavezu. Vezivanjem primarnih proizvođača na ovaj način tužioci su onemogućili ulazak novih konkurenata na tržište otkupa mleka, a proizvođačima mleka uskraćena je mogućnost pregovora o visini cene i uslovima otkupa, što izaziva štetne posledice na tržištu primarne proizvodnje mleka. Sa navedenih razloga, Upravni sud je našao da osporenim rešenjem nije povređen zakon na štetu tužilaca, pa je odbio njihovu tužbu kao neosnovanu.

Ocenjujući zakonitost pobijane presude Vrhovni kasacioni sud nalazi da su osnovani navodi zahteva da je Upravni sud donošenjem presude bitno povredio pravila postupka i to povredom prava podnosioca na pravično suđenje, odnosno iznošenje dokaza i obrazloženu sudsku odluku, jer je u potpunosti prihvatio razloge osporenog rešenja koji su tužbom detaljno osporeni i u pogledu činjeničnog stanja i u pogledu primene materijalnog prava. Ovo stoga što su tužioci u tužbi isticali da Komisija za zaštitu konkurencije nije, u smislu člana 6. Zakona o zaštiti konkurencije, pravilno utvrdila šta predstavlja relevantno tržište, jer ga je ograničila samo na otkup svežeg sirovog mleka od strane svih mlekaru u Republici Srbiji, i to samo onog za koje je RS preko mlekaru isplatila premije, isključujući sve ostale otkupljivače koji realno učestvuju na tržištu i isključujući mleko za koje nije plaćena premija a koje su mlekaru otkupile. Iz navoda tužbe, koji su ponovljeni i u zahtevu, se vidi da su podnosioci ukazivali na dokaze od bitnog uticaja za određivanje relevantnog tržišta otkupa mleka i dominantnog položaja na istom, a koji su sadržani u aktima pod nazivom Analiza i Dodatna Analiza. Međutim, u obrazloženju pobijane presude ti dokazi, sem što je Analiza pomenuta u navodima tužbe, uopšte nisu razmatrani i cenjeni, čak ni u tolikoj meri da su smatrani irelevantnim za ocenu zakonitosti osporenog rešenja. Upravni sud se nije upustio u ocenu tačnosti činjeničnih zaključaka Komisije za zaštitu konkurencije u vezi određivanja relevantnog tržišta i postojanja dominantnog položaja, već ih je prihvatio kao pravilne, ne obazirući se na suprotne i detaljno obrazložene navode tužilaca zasnovane na činjenicama iznetim u Analizi i Dodatnoj Analizi, te dokazima koje je priložio uz tužbu. Time što je propustio da oceni navedene dokaze, kao i detaljne navode tužbe kojima se osporava utvrđeno činjenično stanje iz dopisa Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srbije od 22.10.2007. godine i dopisa P.u. Z.s.B. ili navede razloge zbog kojih smatra da su bez značaja, prema nalaženju Vrhovnog kasacionog suda, Upravni sud je povredio pravo podnosioca zahteva na pravično suđenje. Ovo pravo je predviđeno članom 32. stav 1. Ustava Republike Srbije ("Sl. glasnik RS" broj 98/06) i predstavlja obavezu suda da obrazloži svoju odluku, jer stranka ima pravo da bude upoznata sa stavovima suda na kojima je ta odluka zasnovana. To pravo stranke je praćeno dužnošću suda da iznese razloge svoje odluke, koji čine garanciju objektivnosti suđenja i sprečavaju moguće zlostrebe. Obaveza obrazloženja sudske odluke odnosi se na ključne argumente koji moraju biti precizno i jasno navedeni, s tim što sud treba brižljivo i pažljivo da razmotri sve dokaze i da ceneći ih i pojedinačno i zajedno odluči koje će i zbog čega činjenice smatrati utvrđenim, a koje i zbog čega neće. Zatim, Upravni sud u pobijanoj presudi uopšte ne daje razloge zbog kojih se činjenično stanje, za koje je našao da je pravilno utvrđeno, ima podvesti pod odredbe članova 1, 2, 6, 16. i 18. Zakona o zaštiti konkurencije, koji su citirani u obrazloženju i očigledno čine materijalnopравни osnov presude. U pobijanoj presudi nisu navedene činjenice, dokazi i metod kvantifikovanja tržišnog udela podnosioca zahteva kao učesnika na tržištu koji bi ukazivali na njihov dominantan položaj i primenu člana 16. Zakona o zaštiti konkurencije, niti su dati razlozi zbog kojih se njihovo postupanje na tržištu kvalifikuje kao zlostreba dominantnog položaja u

u dat razlozi zbog kojih se njihovo postupanje na tržištu kvalifikuje kao zloupotreba dominantnog položaja u smislu člana 18. istog Zakona. Takođe, u obrazloženju pobijane presude je navedeno da je tuženi organ pravilno primenio Uredbu o kriterijumima za utvrđivanje relevantnog tržišta, koja je doneta radi sprovođenja Zakona o zaštiti konkurencije, i citirane su odredbe člana 2. stav 4. i stav 5. tačka 1. te Uredbe, ali ne i stav 1. člana 2, kojim je propisano da se relevantno tržište utvrđuje primenom testa malog, ali značajnog i trajnijeg povećanja cena od strane pretpostavljenog monopoliste, i stav 2. istog člana zakona kojim je propisano u čemu se sastoji taj test. Iz osporenog rešenja proizlazi, a i u tužbi i zahtevu se to ističe, da Komisija za zaštitu konkurencije nije sprovela test pretpostavljenog monopolskog povećanja cena, već je nezavisno od toga utvrdila relevantno tržište ograničavajući ga jednim administrativnim obeležjem kao tržište premiranog mleka. Međutim, kriterijum administrativnog obeležja mleka kao svojstva proizvoda nije predviđen Uredbom, što dovodi u sumnju pravilnost primene materijalnog prava u definisanju pojma relevantnog tržišta, a što je od bitnog uticaja za utvrđivanje dominantnog položaja i zloupotrebe tog položaja na tržištu. Podnosioci zahteva su u aktu Dodatna Analiza priložili test u smislu člana 2. stav 1. i 2. Uredbe, urađen od strane stručnjaka iz ekonomske oblasti. Međutim, taj dokaz Upravni sud uopšte nije razmatrao, već je prihvatio stav Komisije o relevantnom tržištu, ali bez date ikakve pravne argumentacije za to, čime je uskratio pravo podnosilaca na obrazloženu sudsku odluku.

Dalje, iz pobijane presude se vidi da je Upravni sud posebno, a i jedino, ocenio navode tužbe u vezi nemogućnosti tužilaca da učestvuju u ponovnom postupku, nalazeći da su ti navodi neosnovani jer je uvidom u spise utvrđeno da je tužiocima omogućeno učešće u postupku, s obzirom da su dostavili izjašnjenje i da su ovlašćena lica saslušana. Time je sud odgovorio na navode koje tužioci nisu ni isticali, budući da iz tužbe proizlazi da nisu osporavali pravo učešća u postupku, već neodržavanje usmene rasprave u smislu člana 139. Zakona o opštem upravnom postupku. Podnosioci ovog zahteva su dana 22.05.2009. godine podneli zahtev, koji je dopunjen 25.05.2009. godine, tuženom organu za održavanje usmene rasprave, o kome nema dokaza u spisima da je odlučeno, niti su o tome dali razlozi u osporenom rešenju, a propuštanjem suda da to oceni povređeno je njihovo pravo na pravično suđenje i obrazloženu sudsku odluku.

Sa iznetih razloga, Vrhovni kasacioni sud nalazi da su pobijanom presudom povređena pravila postupka koja su od uticaja na rešenje stvari, pa je na osnovu člana 55. stav 3. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS" 111/09) odlučio kao u dispozitivu ove presude i predmet vratio Upravnom sudu koji je dužan da raspravi pitanja na koja mu je ukazano ovom presudom.

PRESUĐENO U VRHOVNOM KASACIONOM SUDU

Zapisničar

Predsednik veća - sudija

Gordana Bogdanović,s.r.

Snežana Živković,s.r.