



Republika Srbija
VRHOVNI KASACIONI SUD
Uzp 477/11
13.07.2012. 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 suda Gordanom Bogdanović, kao zapisničarem, odlučujući o zahtevu V.k. S., podnetom preko punomoćnika Z.M., advokata iz B., za preispitivanje sudske odluke – presude Upravnog suda 8U 4145/11 od 07.07.2011. godine, sa protivnom strankom Komisijom za zaštitu konkurencije iz Beograda, u predmetu zaštite konkurencije, u nejavnoj sednici veća održanoj dana 13.07.2012. godine, doneo je

P R E S U D U

Zahtev se UVAŽAVA i PREINAČAVA presuda Upravnog suda 8U 4145/11 od 07.07.2011. godine tako što se uvažava tužba V.k. S. i poništava rešenje Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije br. 4/0-02.49/2011-03 od 17.03.2011. godine.

O b r a z l o ž e n j e

Pobijanom presudom Upravnog suda 8U 4145/11 od 07.07.2011. godine odbijena je tužba tužioca V.k. S. podneta protiv rešenja Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije br. 4/0-02-49/2011-03 od 17.03.2011. godine, kojim je u stavu I određena mera zaštite konkurencije V.k. S. u obliku obaveze plaćanja novčanog iznosa u visini 7% od ukupnog godišnjeg prihoda ostvarenog u 2007. godini, zbog toga što je zaključila i izvršila zabranjeni sporazum donošenjem odluke Upravnog odbora V.k. S. od 21.03.2008. godine pod nazivom „Cenovnik minimalnih cena veterinarskih usluga“ sa važnošću od 01.05.2008. godine, utvrđen pravnosnažnim rešenjem Komisije za zaštitu konkurencije br. 4/0-01-293/08-11 od 21.11.2008. godine. U stavu II dispozitiva osporenog rešenja naloženo je V.k. S. da izvrši meru iz stava jedan dispozitiva uplatom novčanog iznosa u visini od 1.243.690,00 RSD u korist budžeta Republike Srbije i stavom III dispozitiva istog rešenja je utvrđen rok od četiri meseca od dana prijema rešenja za izvršenje naložene obaveze, pod pretnjom prinudnog izvršenja.

U zahtevu za preispitivanje pobijane presude, podnetom na osnovu člana 49. stav 2. tačka 3. Zakona o upravnim sporovima, podnosilac ističe da nije sporno da je V.k. S. zaključila i izvršila zabranjeni sporazum donošenjem Cenovnika minimalnih cena veterinarskih usluga, što je i utvrđeno rešenjem Komisije za zaštitu konkurencije od 21.11.2008. godine, u vreme važenja ranijeg Zakona o zaštiti konkurencije. Navodi da je taj zakon predviđao prekršajnu odgovornost za učinioca, pa je navedena komisija podnela zahtev za pokretanje prekršajnog postupka protiv V.k. S. i dr Z.R., odgovornog lica, koji je Prekršajni sud u Beogradu svojim rešenjem od 05.03.2010. godine odbacio. Ukazuje da je novim Zakonom o zaštiti konkurencije u članu 74. izričito propisano da se na započete postupke primenjuju propisi po kojima su započeti. Kako je postupak prema tužiocu započet u vreme ranijeg zakona, smatra da nije bilo uslova za primenu sada važećeg Zakona o zaštiti konkurencije, jer svi relevantni akti u ovoj pravnoj stvari datiraju iz 2008. godine, a novi zakon je u primeni od 01.11.2009. godine. Navodeći da je u osporenom rešenju, kao i u pobijanoj presudi, retroaktivno primenjen zakon, predlaže da sud uvaži zahtev i ukine ili preinači pobijanu presudu tako što će tužbu uvažiti.

U odgovoru na zahtev protivna stranka ističe da su navodi zahteva neosnovani i predlaže da sud isti odbije.

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 postupio tuženi organ kada je osporenim rešenjem tužiocu odredio meru zaštite konkurencije na način označen u dispozitivu tog rešenja, pozivajući se na član 68. stav 2. Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 51/09). Ovo stoga što je pravnosnažnim rešenjem Komisije za zaštitu konkurencije od 21.11.2008. godine utvrđeno da odluka Upravnog odbora V.k. S. od 21.03.2008. godine pod nazivom „Cenovnik minimalnih cena veterinarskih usluga“ predstavlja zabranjeni sporazum koji za cilj ili posledicu ima ili može imati bitno sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na relevantnom tržištu pružanja veterinarskih usluga na teritoriji Republike Srbije, i naloženo je V.k. S. da preduzme mere, označene u stavu III dispozitiva tog rešenja, za otklanjanje povrede konkurencije.

Kako tim rešenjem nisu određene i mere zaštite konkurencije, Komisija za zaštitu konkurencije je na osnovu ovlašćenja iz člana 5. stav 1. Uredbe o kriterijumima za određivanje iznosa koji se plaća na osnovu mere zaštite konkurencije i procesnog penala, načinu i rokovima njihovog plaćanja i uslovima za određivanje tih mera ("Službeni glasnik RS", br. 50/10) pokrenula postupak u cilju samostalnog određivanja mere zaštite konkurencije na osnovu važećeg Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 51/09). Prema nalaženju Upravnog suda, kako je postupak samostalnog određivanja mere zaštite konkurencije pokrenut i okončan u vreme važenja Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 51/09), na način i pod uslovima propisanim navedenom Uredbom, neosnovani su navodi tužbe da je osporeno rešenje doneto retroaktivnom primenom zakona. Upravni sud, takođe, nalazi da se u ovom slučaju ne radi ni o povredi pravila ne bis in idem, jer u istoj pravnoj stvari nije odlučivao isti organ, niti je reč o istoj pravnoj kvalifikaciji izvršene radnje.

Iz spisa predmeta Upravnog suda U 4145/11 proizilazi, što se ni navodima zahteva ne osporava, da je odluka Upravnog odbora V.k. S. od 21.03.2008. godine pod nazivom „Cenovnik minimalnih cena veterinarskih usluga“, sa važnošću od 01.05.2008. godine, zabranjen i ništav sporazum u smislu Zakona o zaštiti konkurencije, što je utvrđeno odlukom Komisije za zaštitu konkurencije od 21.11.2008. godine, kojom je naloženo V.k. S. da na svojoj početnoj web stranici postavi obaveštenje da je taj cenovnik zabranjen i ništav sporazum. Na osnovu ovlašćenja propisanih članom 70. stav 2. Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 79/05) Komisija za zaštitu konkurencije je dana 25.05.2009. godine podnela zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, kao i dopunu zahteva od 28.05.2009. godine, protiv V.k. S. i dr Z.R., odgovornog lica, o kome je rešavao Prekršajni sud u Beogradu. Rešenjem tog suda I-39 Pr. br. 361229/10 od 05.03.2010. godine odbačen je zahtev za pokretanje prekršajnog postupka sa obrazloženjem da je novim Zakonom o zaštiti konkurencije za radnju opisanu u zahtevu isključena prekršajna kažnjivost.

Osporenim rešenjem od 17.03.2011. godine V.k. S. je određena mera zaštite konkurencije u obliku označenom u dispozitivu tog rešenja zato što je zaključila i izvršila zabranjeni sporazum donošenjem Cenovnika minimalnih cena veterinarskih usluga. U obrazloženju tog rešenja je navedeno da je postupak prema V.k. S. započet po ranije važećem Zakonu o zaštiti konkurencije, čija primena je nesporna, i da je u skladu sa odredbama tog zakona konstatovana povreda, ali je zahtev za pokretanje prekršajnog postupka obustavljen (rešenjem Prekršajnog suda u Beogradu zahtev je odbačen), pa je Savet komisije zauzeo pravni stav da je nužno pokretanje postupka za izricanje upravnih mera iz člana 68. u vezi člana 57. stav 1. Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 51/09).

Imajući u vidu navedeno činjenično i pravno stanje stvari, Vrhovni kasacioni sud nalazi da je pogrešna ocena Upravnog suda u pobijanoj presudi da je Komisija za zaštitu konkurencije pravilno, po službenoj dužnosti, pokrenula postupak u cilju samostalnog određivanja mere zaštite konkurencije na osnovu novog Zakona o zaštiti konkurencije. Ovo stoga što je povreda konkurencije nastala dana 21.03.2008. godine donošenjem navedenog Cenovnika minimalnih cena veterinarskih usluga i prema navodima obrazloženja osporenog rešenja (strana 6. stav 2.) trajala je najmanje do donošenja rešenja komisije od 21.11.2008. godine, što znači u vreme važenja starog Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 79/05). Novi Zakon o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 51/09) je u primeni od 01.11.2009. godine i ne predviđa retroaktivno dejstvo ni jedne odredbe, s obzirom da u prelaznim i zaršnim odredbama u članu 74. propisuje da se na postupke koji su započeti do dana početka primene ovog zakona primenjuju propisi po kojima su započeti. Činjenice ukazuju da je postupak u vezi povrede konkurencije započet u vreme važenja starog Zakona o zaštiti konkurencije, i to je navedeno i u osporenom rešenju na strani 3. stav 5. obrazloženja, pa je shodno citiranom članu 74. zakona u ovom slučaju moguća primena samo odredbi starog Zakona o zaštiti konkurencije. U prilog ovome govori i član 197. Ustava Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 98/06), koji u stavu prvom propisuje da zakoni i svi drugi opšti akti ne mogu imati povratno dejstvo, a u stavu drugom da izuzetno, samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo, ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju zakona, što ovde nije slučaj.

Zatim, iz obrazloženja osporenog rešenja od 17.03.2011. godine se vidi da je Komisija za zaštitu konkurencije pokrenula po službenoj dužnosti upravni postupak radi određivanja upravne mere, prema članu 114. stav 1. i članu 115. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku, dostavljanjem strankama u postupku obaveštenja sa pozivom na izjašnjenje od 27.12.2010. godine. Međutim, iz obrazloženja rešenja iste komisije od 21.11.2008. godine se vidi da je komisija dana 15.07.2008. godine donela zaključak o pokretanju postupka po službenoj dužnosti protiv V.k. S. na osnovu saznanja koje osnovano ukazuje da je izvršena radnja kojom je učinjena povreda Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 79/05). Imajući u vidu da je članom 115. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku propisano da je postupak pokrenut čim organ izvrši ma koju radnju radi vođenja postupka, te da je postupak pokrenut i vođen po zaključku od 15.07.2008. godine i da je u tom postupku doneto rešenje komisije od 21.11.2008. godine, Vrhovni kasacioni sud nalazi da je pogrešno zaključivanje Upravnog suda u pobijanoj presudi, da je pravilno Komisija za zaštitu konkurencije, na osnovu člana 114. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku pokrenula postupak za određivanje mere zaštite konkurencije, s obzirom da ta mera nije određena rešenjem od 21.11.2008. godine. Ovo sa razloga što Zakon o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 79/05), koji je merodavan u ovom postupku, nije propisivao da se mera zaštite konkurencije može odrediti samostalno ili istovremeno sa merom otklanjanja povrede konkurencije, već je članom 70. stav 2. tog zakona bilo predviđeno da protiv učesnika na tržištu koji je učinio radnju sprečavanja, ograničavanja ili narušavanja konkurencije Komisija podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka nadležnom organu za prekršaje, što je Komisija za zaštitu konkurencije i uradila. Mera zaštite konkurencije je propisana članom 68. novog Zakona o zaštiti konkurencije i, prema nalaženju Vrhovnog kasacionog suda, može se izreći samo kod povreda konkurencije koje su izvršene u vreme kada je taj zakon bio u primeni, tj. od 01.11.2009. godine, a ne i na ranije izvršene povrede konkurencije. S obzirom da se u konkretnom slučaju pitanje izvršenja povrede konkurencije nije postavilo kao sporno, već je i rešenjem od 21.11.2008. godine

i osporenim rešenjem od 17.03.2011. godine konstatovano da je nastala 21.03.2008. godine, jasno je da je da je u ovoj upravnoj stvari primena Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS", br. 79/05) jedino moguća, s obzirom da retroaktivna primena novog Zakona o zaštiti konkurencije nije tim zakonom predviđena.

Sa iznetih razloga, nalazeći da je osporenim rešenjem i pobijanom presudom pogrešno primenjeno materijalno pravo, jer je na pravnu situaciju nastalu za vreme važenja ranijeg Zakona o zaštiti konkurencije primenjen novi Zakon o zaštiti konkurencije, koji ne propisuje retroaktivnu primenu, Vrhovni kasacioni sud je na osnovu člana 55. stav 2. Zakona o upravnim sporovima odlučio kao u dispozitivu ove presude.

PRESUĐENO U VRHOVNOM KASACIONOM SUDU

dana 13.07.2012. godine, Uzp 477/11

Zapisničar,

Gordana Bogdanović, s.r.

Predsednik veća - sudija

Snežana Živković, s.r.