



Republika Srbija
VRHOVNI KASACIONI SUD
Uzp 85/10
11.03.2011. godina
Beograd

U IME NARODA

Vrhovni kasacioni sud, u veću sastavljenom od sudija: Snežane Živković, predsednika veća, Snežane Andrejević i Stojana Jokića, članova veća, sa savetnikom suda Radojkom Marinković, kao zapisničarem, odlučujući po zahtevu Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije za preispitivanje presude Upravnog suda 1 U 3606/10 (2008) od 09.06.2010. godine, uz učešće protivne stranke D.A. d.o.o. B, u predmetu zaštite konkurencije, u nejavnoj sednici veća održanoj dana 11.03.2011. godine, doneo je

P R E S U D U

Zahtev se UVAŽAVA, UKIDA SE presuda Upravnog suda 1 U 3606/10 (2008) od 09.06.2010. godine i predmet vraća Upravnom sudu na ponovni postupak. O b r a z l o ž e n j e

Pobijanom presudom uvažena je tužba tužioca D.A d.o.o. B. i poništeno je rešenje Komisije za zaštitu konkurencije broj 6/0-02-4/08-6 od 27.03.2008. godine, kojim se u stavu prvom dispozitiva uslovno odobrava koncentracija koja nastaje sticanjem neposredne kontrole od strane D.A d.o.o. B. nad Društvom za ... F.B. d.o.o. B, kupovinom 46% udela Društva za ... F.B. d.o.o. B. U stavu dva dispozitiva tužbom osporenog rešenja utvrđuju se mere i uslovi koji su učesnici u koncentraciji dužni da ispune, kao i rokovi za njihovo ispunjenje i to: a) nalaže se D.A d.o.o. B. da preko društva osnivača H.t.ltd, A. N, K obezbedi da od ukupno ponuđene količine lešnika, pistaća, badema, indijskog oraha i kikirikija, u društvima koja se bave trgovinom na malo u nespecijalizovanim prodavnicama, pretežno hranom, duvanom i pićem, pod kontrolom H.t.ltd, i to: P. a.d. B, C m. d.o.o. B, D m. d.o.o. B, mora imati, osim proizvoda F.B, najmanje 20% svakog navedenog proizvoda od najmanje još jednog perioda komisija može, po sopstvenoj inicijativi ili na predlog podnosioca zahteva preispitati da li su uslovi konkurencije promenili na tržištu nespecijalizovane trgovine na malo pretežno hranom, duvanom i pićem, i u skladu sa tim izmeniti rok trajanja mere. Pod b) istog stava tužbom osporenog rešenja naloženo je D.A. d.o.o. B. da redovno dostavlja izveštaj komisiji o izvršenju mera naloženih pod a istog stava izreke rešenja tako što će kvartalno dostavljati komisiji pregled nabavke sa fakturama o ukupnoj nabavci svakog navedenog proizvoda sa trajanjem mere od 5 godina od dana dostavljanja rešenja komisije podnosiocu zahteva pod uslovima i na način bliže opredeljen u ovoj tački stava 2 dispozitiva tužbom osporenog rešenja. Stavom 3 dispozitiva navedenog rešenja utvrđene su obaveze D.A. na ime naknade za izdavanje rešenja a stavom 4 bliže označen način i rok uplate određenog iznosa, dok je pod stavom 5 naznačeno da se ovo rešenje objavljuje u Službenom glasniku Republike Srbije.

Komisija za zaštitu konkurencije podnela je zahtev za preispitivanje pobijane presude zbog povrede Zakona o zaštiti konkurencije i povrede Zakona o opštem upravnom postupku. U zahtevu navodi da je pobijano rešenje doneto u ispitnom postupku po zahtevu D.A. d.o.o. za izdavanje odobrenja za sprovođenje koncentracije, koja predstavlja poseban pravni institut regulisan odredbama člana 21. do 30. Zakona o zaštiti konkurencije, a svrha i cilj obaveze prijave koncentracije je preventivno delovanje komisije radi sprečavanja narušavanja konkurencije, pre svega stvaranjem odnosno jačanjem dominantnog položaja. Međutim, pravni institut zloupotrebe dominantnog položaja koji je istim zakonom regulisan odredbama člana 16. do 20. Zakona o zaštiti konkurencije podrazumeva izvršenu radnju kojom učesnik koji već ima dominantan položaj narušava konkurenciju, te se postupak utvrđivanja zloupotrebe dominantnog položaja sprovodi nakon što je ta zloupotreba izvršena. Stoga smatra da je Upravni sud povredio Zakon o zaštiti konkurencije kada je zakonitost osporenog rešenja, kojim je odlučivano o koncentraciji učesnika na tržištu, cenio primenom zakonskih odredaba kojima je regulisan pravni institut zloupotrebe dominantnog položaja. Iz ovoga je dalje proizašao pogrešan zaključak suda da je kao odlučnu činjenicu u smislu člana 125. stav 1. i člana 149. Zakona o opštem upravnom postupku bilo neophodno utvrditi šta predstavlja relevantno tržište pa nakon toga da li postoji dominantan položaj na njemu i eventualna zloupotreba. S obzirom da komisija nije utvrđivala zloupotrebu dominantnog položaja u ovom postupku, to ni utvrđivanje relevantnog tržišta nije moglo da bude odlučna činjenica u kontekstu u kome sud govori, a što nadalje dovodi u pitanje postupanje komisije u ponovnom postupku u skladu sa pravnim shvatanjem i nalogom suda iz pobijane presude. Ističe da je netačna tvrdnja iz obrazloženja pobijane presude da u postupku utvrđivanja činjeničnog stanja nije primenjena Uredba o kriterijumima za utvrđivanje relevantnog tržišta, niti je sud obrazložio na osnovu čega je izveo ovakav zaključak. Podnosilac takođe ukazuje da ne stoje navodi iz obrazloženja pobijane presude o povredama odredaba Zakona o opštem upravnom postupku i to člana 199. stav

Z. kao i da tužiocu nije omogućeno upoznavanje sa svim izvedenim dokazima u toku postupka, da su dokazi izvedeni suprotno načinu koji je propisan za upravni postupak. Smatra da su neosnovane i tvrdnje da se ne može zaključiti da li je poništeno rešenje doneo stvarno nadležni organ jer iz uvoda osporenog rešenja nedvosmisleno proizilazi da je Savet Komisije doneo odluku pozivajući se na odredbe člana 27. stav 1. tačka 4. Zakona o zaštiti konkurencije kao osnov svoje nadležnosti i na odredbu člana 33. istog Zakona, a rešenje je potpisano od strane predsednice Saveta u skladu sa zakonom. Sa ovih i ostalih razloga, predlaže da Vrhovni kasacioni sud uvaži podneti zahtev i ukine ili preinači pobijanu presudu Upravnog suda.

U odgovoru na zahtev protivna stranka D.A. d.o.o. iz B, ponavljajući navode iz tužbe navodi da je pobijana presuda Upravnog suda pravilna i zakonita, da je irelevantno za ovaj postupak što sud u obrazloženju presude pominje da se tek na osnovu utvrđenog relevantnog tržišta ima utvrditi da li postoji dominantan položaj a time i eventualna zloupotreba istog. Smatra da komisija pogrešno usmerava suštinu navoda suda prema kojima prilikom utvrđivanja odlučne činjenice šta predstavlja relevantno tržište nije primenjena Uredba o kriterijumima za utvrđivanje relevantnog tržišta. Sud je, polazeći od navoda tužbe i okvira tužbenog zahteva, ustvari utvrdio da navedena uredba nije primenjena jer komisija u svom postupku nije primenila test malog ali značajnog i trajnijeg povećanja cena od strane pretpostavljenog monopoliste saglasno članu 2. te Uredbe. Nalazeći da je Komisija u postupku procene koncentracije uzela za parametre pogrešne i nerelevantne podatke a zatim i pogrešno procenjivala posledice predmetne koncentracije, smatra da je pobijana presuda pravilna i na zakonu zasnovana i predlaže da sud odbije zahtev za preispitivanje odluke podnet od strane Komisije za zaštitu konkurencije kao neosnovan.

Odlučujući po podnetom zahtevu saglasno članu 54. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS" broj 111/09), a nakon ocene navoda zahteva, odgovora na zahtev i svih spisa predmeta, Vrhovni kasacioni sud je našao:

Zahtev je osnovan.

Prema obrazloženju pobijane presude Upravni sud je doneo odluku kao u dispozitivu iste jer je, pozivajući se na odredbe člana 1, člana 2. stav 1. tačka 2, člana 18. i člana 16. Zakona o zaštiti konkurencije, našao da je u postupku utvrđivanja da li postoji zloupotreba dominantnog položaja nekog učesnika na relevantnom tržištu roba ili usluga kao odlučnu činjenicu u smislu člana 125. stav 1. i člana 149. Zakona o opštem upravnom postupku bilo neophodno utvrditi šta predstavlja relevantno tržište pa nakon toga da li postoji dominantan položaj na njemu i postojanje eventualne zloupotrebe.

Odredbom člana 2. stav 1. Zakona o zaštiti konkurencije ("Sl. glasnik RS" broj 79/05) propisano je da se povredom konkurencije u smislu ovog zakona smatraju akti i radnje privrednih subjekata i drugih pravnih i fizičkih lica i ostalih učesnika na tržištu i to: 1) sporazumi kojima se bitno sprečava, ograničava ili narušava konkurencija; 2) zloupotreba dominantnog položaja; 3) koncentracija kojom se bitno sprečava, ograničava ili narušava konkurencija, pre svega stvaranjem odnosno jačanjem dominantnog položaja na tržištu. Odredbom člana 2. stav 2. istog Zakona propisano je da se bitno sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije iz stava 1. tačka 1) i 3) ovog člana procenjuje u zavisnosti od konkretnog slučaja, prema: stepenu i dinamici promena u strukturi relevantnog tržišta; ograničenjima i mogućnostima ravnopravnog pristupa tržištu novih konkurenata; razlozima za napuštanje tržišta od strane postojećih konkurenata; promenama kojima se ograničava mogućnost snabdevanja tržišta, stepenu pogodnosti nastalih za potrošače i drugim okolnostima od uticaja na povredu konkurencije. Stavom 3. istog člana zakona propisano je da Vlada Republike Srbije bliže propisuje kriterijume iz stava 2. ovog člana. Postupanje i uslovi za donošenje odluke po navedenim pravnim institutima povrede konkurencije, očigledno polazeći od različitosti svrhe i cilja postavljene zakonske obaveze pojedinog instituta usmerenog na sprečavanje narušavanja konkurencije, propisani su i to: odredbama člana 7. do člana 16. Zakona o zaštiti konkurencije, u odnosu na akte kojima se sprečava, ograničava i narušava konkurencija iz člana 2. stav 1. tačka 1) istog Zakona; odredbama člana 16. do 20. Zakona o zaštiti konkurencije, u odnosu na zloupotrebu dominantnog položaja; a pravni institut koncentracije iz člana 2. stav 1. tačka 3. Zakona o zaštiti konkurencije, regulisan je odredbama člana 21. do 30. istog Zakona.

Polazeći od iznetog i navedenih zakonskih odredaba, Vrhovni kasacioni sud nalazi da se osnovano zahtevom za preispitivanje pobijane presude ukazuje da je Upravni sud pobijanom presudom povredio Zakon o zaštiti konkurencije kada je zakonitost osporenog rešenja, kojim je odlučivano o koncentraciji učesnika na tržištu, cenio primenom zakonskih odredaba kojima se reguliše zloupotreba dominantnog položaja. Ovo sa razloga što se iz dostavljenih spisa vidi da je predmet upravnog spora ocena zakonitosti osporenog rešenja, koje je Komisija za zaštitu konkurencije donela u postupku po zahtevu D.A. d.o.o. B. od 17.07.2007. godine za izdavanje odobrenja za sprovođenje koncentracije koja nastaje sticanjem neposredne kontrole nad društvom za proizvodnju, unutrašnju i spoljnu trgovinu i usluge F.B. d.o.o. B. tako što njegovi osnivači F.R. iz B. i R.P. iz B. istupaju i prenose 46% udela na društvo D.A. d.o.o. B, a ne u postupku utvrđivanja zloupotrebe dominantnog položaja. Ceneći zakonitost osporenog rešenja primenom zakonskih odredaba koje se odnose na zloupotrebu dominantnog položaja, a ne na koncentraciju o kojoj je odlučeno osporenim rešenjem, Upravni sud je pogrešno svoje zaključivanje opredelio na postupak utvrđivanja zloupotrebe dominantnog položaja nekog učesnika na tržištu roba ili usluga, smatrajući da je u postupku bilo neophodno utvrditi šta predstavlja relevantno tržište, pa nakon toga da li postoji dominantan položaj na njemu i postojanje eventualne zloupotrebe. Zakonitost osporenog rešenja sud mora prvenstveno da oceni na osnovu odredaba člana 2. stav 1. tačka 3. i stava 2. istog člana i odredaba čl. 21. do 30. Zakona o zaštiti konkurencije, zbog čega se pozivanje suda na pogrešne odredbe zakona ne može smatrati irelevantnim kako se to navodi u odgovoru na zahtev.

Takođe, po oceni Vrhovnog kasacionog suda, osnovano se navodima zahteva ukazuje na nerazumljivost dela obrazloženja pobijane presude koji se odnosi na bitne povrede postupka pri donošenju osporenog rešenja. Osim

pozivanja na član 199. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku, Upravni sud ne navodi na osnovu čega je zaključio da tužiocu nije omogućeno učešće u postupku, i da se tuženi pri sprovođenju postupka nije pridržavao pravila postupka, a da je odluku doneo po slobodnoj oceni. Sud je morao, polazeći od stanja u spisima predmeta i sadržine osporenog rešenja, da jasno iznese razloge za svaki od ovih činjeničnih zaključaka zbog čega smatra da su navodi tužbe o povredama pravila postupka osnovani uz označavanje propisa i odredaba Zakona o opštem upravnom postupku koje je tuženi bio dužan da primeni a to nije učinio.

Imajući u vidu da je pobijana presuda doneta pogrešnom primenom materijalnog prava i da sadrži nepravilnosti od bitnog uticaja na zakonitost presude, Vrhovni kasacioni sud je na osnovu člana 55. stav 3. Zakona o upravnim sporovima odlučio kao u dispozitivu i predmet vratio Upravnom sudu koji je dužan da u ponovnom postupku raspravi pitanja na koja mu je ukazano ovom presudom.

PRESUĐENO U VRHOVNOM KASACIONOM SUDU

Zapisničar

Radojka Marinković,s.r.

Predsednik veća- sudija

Snežana Živković,s.r.