



Република Србија  
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД  
Узп 387/2019  
24.01.2020. године  
Београд

**У ИМЕ НАРОДА**

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија: Катарине Манојловић Андрић, председника већа, Гордане Џакула и Слађане Накић Момировић, чланова већа, са саветником Весном Мраковић, као записничарем, одлучујући о захтеву АА, кога заступа пуномоћник Бојан Вучковић, адвокат из ..., за преиспитивање судске одлуке – решења Управног суда 15 Ув 330/19 од 30.10.2019. године, уз учешће Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије из Београда, Савска 25/IV, као противном странком, у предмету концентрације учесника на тржишту, у нејавној седници већа, одржаној дана 24.01.2020. 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 изјављен против решења Управног суда 7 У 9222/19 од 12.07.2019. године, а ставом другим диспозитива, одбијен захтев подносиоца приговора за накнаду трошкова управног спора. Решењем Управног суда 7 У 9222/19 од 12.07.2019. године одбачена је тужба тужиоца АА поднета против тужене Комисије за заштиту конкуренције ради поништаја решења број .. од 10.04.2019. године, којим се, ставом првим диспозитива, одобрава у скраћеном поступку концентрација учесника на тржишту која настаје стицањем непосредне појединачне контроле привредног друштва ББ над Предузећем ВВ, куповином удела, а ставом другим диспозитива, утврђује да је подносилац пријаве - Привредно друштво ББ дана 02.11.2018. године уплатио износ од 2.951.650,00 динара на рачун Комисије за заштиту конкуренције, што представља динарску противвредност прописаног износа за издавање решења о одобрењу концентрације у скраћеном поступку према средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате.

У захтеву за преиспитивање побијаног решења, поднетом због повреде закона, другог прописа или општег акта и повреде правила поступка која је могла бити од утицаја на решење ствари, подносилац у суштини понавља наводе приговора, истичући да има активну легитимацију за подношење тужбе против оспореног управног акта – решења тужене од 10.04.2019. године. Ово стога, што тужилац у управном спору, према одредби члана 11. Закона о управним споровима, може да буде свако физичко, правно или друго лице ако сматра да му је управним актом повређено неко право или

на закону заснован интерес. Указује на то, да је у конкретном предмету одлучивано о његовом законом заштићеном правном интересу, јер се ефекти концентрације које тужена Комисија анализира непосредно рефлектују на његово пословање. Истиче да је одлучивањем о праву друштва ББ да стекне контролу над предузећем ВВ тужена Комисија одлучивала о интензитету конкурентског притиска који ће подносилац захтева трпети у будућем пословању, односно инвестицијама и активностима које ће морати да спроведе. Наводи да смисао одредаба Закона о заштити конкуренције није да заинтересованим лицима одузме право да заштите своје интересе и да би тумачење ових одредаба тако да се ускраћује активна легитимација трећим лицима на чија права, обавезе и правне интересе може утицати исход управног поступка било противно начелу законитости и предвидивости, сразмерности, заштите права странака и остваривању јавног интереса, те истине и слободне оцене доказа, а смањило би ниво заштите права и правних интереса трећих лица заинтересованих за исход поступка испитивања конкуренције. Истиче да Закон о управним споровима не предвиђа да тужилац у управном спору може да буде само странка у управном поступку, већ да, напротив, законодавац изричито омогућава сваком лицу које сматра да му је управним актом повређено право или на закону заснован интерес да може поднети тужбу у управном спору. Указује на то, да се одлука Комисије не ограничава, нити има ефекта само на странке у поступку, него и на легитимне правне интересе појединачно одређених трећих лица, а посебно конкурентата, купаца и добављача. Указује на различито поступање тужене Комисије у сличним ситуацијама, наводећи да Комисија није применила исти принцип на концентрацију ББ - ВВ као и на ГГ, јер од Привредног друштва ББ није тражено да дезинвестира одређену инфраструктуру на подручју где му се мрежа преклапа са ВВ, као што је то учињено у претходно вођеном поступку концентрације по пријави подносиоца захтева. Наводи да није тражио заштиту од "сучељавања" са ББ, већ спровођење одговарајућих транспарентних и недискриминаторних правних поступака у складу са претходном праксом ради заштите структуре тржишне конкуренције и спречавања негативних ефеката стварања доминантног положаја, односно, равноправности учесника на тржишту. Сматра да је посебно веће, на основу члана 27. Закона о управним споровима, морало да одржи усмену јавну расправу, јер је то захтевао у поднетом приговору, а што није учинило, нити је то образложило у оспореном решењу. Истиче и да му је оспореним решењем повређено право 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" 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 пријави концентрације коју је дана 13.03.2019. године поднело привредно друштво ББ, тако што је одобрена у скраћеном поступку концентрација учесника на тржишту која настаје стицањем контроле привредног друштва ББ над Предузећем ВВ, куповином удела. 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 пријави концентрације учесника на тржишту коју је поднело привредно друштво ББ. У том поступку није одлучивано о правима и обавезама подносиоца захтева, већ је одлучивано о праву привредног друштва ББ да стекне контролу над Предузећем ВВ и његовој обавези да плати прописану таксу. 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 концентрацији 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 исход поступка вођеног по пријави привредног друштва ББ, било позитиван – било негативан, није се могао непосредно одразити на пословање подносиоца захтева, нити је подносилац доказао да је оспорени акт имао за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције. Посредно „рефлектовање ефеката концентрације“ на пословање подносиоца не представља основ за активну легитимацију у управном спору, јер би, у противном, за подношење тужбе против решења о одобрењу концентрације били легитимисани и сви други учесници на тржишту на које се протежу ефекти концентрације – конкуренти, добављачи, потрошачи итд. У одговору на захтев се основано указује на то, да би то довело до ситуације „правне несигурности и неизвесности за спровођење свих концентрација које подлежу обавези пријаве“. Уколико би сваком лицу на које се протежу ефекти решења о одобрењу концентрације била призната активна легитимација у управном спору, то би могло имати за последицу да им се, противно изричитим одредбама члана 33. Закона о заштити конкуренције, призна и својство странке у поступку пред Комисијом у случају да у управном спору тужба буде уважена и решење о одобрењу концентрације поништено, а предмет враћен Комисији на поновно решавање.

Указивање у захтеву на наводно различито поступање Комисије приликом одобравања концентрације подносиоцу захтева и привредном друштву ББ, као на пример селективне примене закона, не садржи аргументе који се могу довести у везу са спорним правним питањем активне легитимације тужиоца о коме је одлучено побијаним решењем Управног суда.

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 24.01.2020. године, Узп 387/2019**

Записничар,  
Весна Мраковић,с.р.

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

За тачност отправка  
Управитељ писарнице  
Марина Антонић