Република Србија
УПРАВНИ СУД
15 У. 10130/10(2009)
22.10.2010. године
Б е о г р а д

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Обрада Андрића, председника већа, Јасминке Вукашиновић и Душице Маринковић, чланова већа, са судијским саветником Вукицом Латиновић, као записничарем, у управном спору по тужби Акционарског друштва И. М. И. М. П. "И." из Б., П. С., Улица ..., које заступа директор С. П. и Акционарског друштва "М." из С., Улица ..., које заступа директор Д. Г., чији су пуномоћници адвокат М. С. и адвокати Ортачког адвокатског друштва Ј., П. и М., из Б., Улица ..., против решења Савета Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије број ... од ... године, у предмету заштите конкуренције, у нејавној седници већа одржананој дана 22.10.2010. године, донео је

П Р Е С У Д У

Тужба се **ОДБИЈА.**

О б р а з л о ж е њ е

Оспореним решењем, у извршењу пресуде Врховног суда Србије У.бр.1395/08 од 27.02.2009. године, под ставом I утврђено је да тужиоци, друштва у већинском власништву Д. Ф. Г. Б. В., имају доминантан положај на релевантном тржишту откупа сировог млека од стране млекара на територији Републике Србије, а у ставу II се утврђује да су злоупотребили доминантан положај на релевантном тржишту откупа сировог млека од стране млекара на територији Републике Србије наметањем неправедних услова пословања и применом неједнаких услова пословања на исте послове са различитим учесницима на тржишту тако што су: у типском уговору о производњи, испоруци и откупу млека у чл.7.2. предвидели да се утврђивање квалитета сировог млека врши у лабораторији млекаре и да су уговорне стране

сагласне да се за потребе уговора налази лабораторије млекара сматрају коначним; у типском уговору о производњи, испоруци и откупу млека у чл.10.1. Предвидели у тач.7. и 8. обавезу произвођача да одмах и без одлагања обавести млекару о контактима са другим млекарама и откупљивачима млека и пословним понудама добијеним од других млекара, откупљивача млека и других физичких и правних лица; у типском уговору о производњи, испоруци и откупу млека у чл.12. предвидели право једностраног раскида уговора од стране млекаре уз обавезу произвођача да надокнади сваку штету млекари насталу као последицу раскида уговора услед било ког пропуста произвођача насупрот чл.13.1. којим су предвидели право раскида уговора од стране произвођача само у случају да млекара не преузме сирово млеко од произвођача више од три дана узастопно, изузев уколико је о томе обавестила произвођача или је преузимање обустављено из оправданих разлога или у случају да произвођач не прими исплату за испоручено сирово млеко задовољавајућег квалитета у складу са чл.6. Уговора; у уговору о додели јуница и уговорима о кредиту произвођаче условили преузимањем обавезе испоруком целокупне произведене количине млека за одређено време, а не само испоруком млека од добијених и преузетих односно јуница купљених на кредит; у типском уговору о производњи, испоруци и откупу млека у чл.6.1. предвидели да се откупна цена сировог млека формира на основу ценовника који као прилог 2 чини саставни део уговора, при чему уговором није предвиђено под којим условима може доћи до промене ценовника, нити право произвођача на једнострани раскид уговора под разумним условима у случају да је незадовољан откупном ценом. Ставом III наложено је тужиоцима да измене одредбе типског уговора о производњи, испоруци и откупу млека тако што ће предвидети право произвођача да тражи контролну анализу хемијских и микробиолошких резултата млека, коју ће вршити уговором одређене независне институције, чије ће се анализе сматрати коначним уз обавезу млекаре да накнади штету произвођачу и трошкове анализе у случају да анализа независне институције покаже боље резултате квалитета млека од анализе млекаре; да у откупним станицама на видном месту истакну обавештење произвођачима о њиховом праву да траже контролну анализу хемијских и микробиолошких резултата млека коју ће вршити тачно одређене независне институције чије ће се анализе сматрати коначним уз обавезу млекаре да накнади штету произвођачу и трошкове анализе, у случају да анализа независне институције покаже боље резултате квалитета млека од анализе млекаре; да сачине нове одредбе типског уговора о производњи, испоруци и откупу млека у којима ће предвидети право једностраног раскида уговора под равноправним условима за обе уговорне стране, при чему ће посебно предвидети право произвођача да раскине уговор у случају незадовољства откупном ценом млека; да у уговорима о додели јуница произвођаче обавежу на испоруку количине млека произведене само од добијених и преузетих јуница и само у периоду до њиховог враћања, односно да уговорима о кредиту произвођача обавежу само на испоруку количине млека

довољне за измиривање преузете кредитне обавезе и само у периоду кредитног задужења; да сачине нове ценовнике у којима ће исказати номинални износ откупних цена по литри за сваку класу млека појединачно и да класе млека (екстра, I и II класа) одреде у одговарајућем распону параметара (протеини, масне јединице, микроорганизми и соматске ћелије) за сваку класу, као врсту и висину стимулација и њихово трајање; да приликом сваке промене ценовника, сваком произвођачу млека који млеко испоручује директно млекарама доставе нови ценовник, а да произвођаче који млеко испоручују у откупним станицама обавесте истицањем новог ценовника на видном месту у откупној станици.

У тужби, која је достављена Врховном суду Србије у Београду дана 26.06.2009. године, тужиоци споре законитост решења туженог органа, наводећи да није поступљено по пресуди Врховног суда Србије У.бр.1395/08 од 27.02.2009. године те оспорено решење побијају са разлога погрешне примене материјалног закона односно другог општег акта као и са разлога битне повреде правила поступка, а посебно што чињенично стање није правилно утврђено а из утврђених чињеница изведен је неправилан закључак у погледу чињеничног стања. Тужиоци посебно напомињу да су имајући у виду одредбе Закона о заштити конкуренције (“Службени гласник РС” број 79/05), које се односе на прекршајно кажњавање у случају непоступања по мерама које су наложене решењем, благовремено поступили по налозима Комисије, а што је Савет Комисије и констатовао у образложењу побијаног решења на четвртој страни. Приликом одређивања релевантног тржишта, погрешно су примењене одредбе Уредбе о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта (“Службени гласник РС” број 94/05), због чега је погрешно примењен члан 6. Закона о заштити конкурецији. Сматрају да тужени орган приликом одлучивања мора да има у виду посебности тржишта пољопривреде, односно сектора млекарства у Републици Србији и то са свих аспеката. Сматрају да је тужени орган погрешно поступио што приликом одлучивања није узео у обзир анализу из фебруара ... године, са разлога што резултати изнети у поменутој анализи одражавају појединачне ставове сваког аутора, који је учествовао у изради исте, а да је сама анализа заснована на начелима научно - истраживачке делатности. Указују да тужени орган селективно и по потреби тумачи неспорне чињенице у конкретној ствари а доказе и њихово постојање “и аутентичност” цени у зависности шта Комисији одговара што је, свакако довело да су одлучне чињенице у предметном поступку остале неутврђене односно да уопште није утврђено шта представља релевантно тржиште производа. Оспоравају начин спровођења поновног поступка, са разлога што су игнорисани захтеви тужилаца за одржавањем усмене расправе пред туженим органом а што представља битну повреду правила поступка. Сматрају да није поступљено у складу са начелом материјалне истине као и начелом економичности и ефикасности управног поступка те да Комисија уопште није стекла потпуни

увид у стање ствари у предметном поступку. Побијано решење не садржи образложење у вези са захтевом тужилаца за одржавањем усмене расправе, те сматрају да је грубо повређено императивно начело материјане истине као и остала кључна начела вођења управног поступка али и право странке у поступку да благовремено односно уопште добије било какво образложење којим се одбија њен захтев за одржавањем усмене расправе. Сматрају да је тужени орган онемогућио тужиоце да до краја поступка бране своја права и законом заштитиђене интересе, чиме је извршена повреда члана 132. и 133. Закона о општем управном поступку у вези са чланом 9. наведеног Закона а што је од утицаја на правилност и законитост побијаног решења. Даље указују, да тужени орган није сигуран у доказну снагу изјава примарних произвођача јер се на њих не позива у побијаном решењу, а очигледно је да за одлучне чињенице у побијеном решењу није располагао релевантним доказима односно није ни покушао да их прибави, што представља битну повреду правила поступка из члана 8., 10. и 199. став 2. Закона о општем управном поступку, имајући у виду да чињенично стање у поступку који је основ за утврђење одлучних чињеница у овој ствари није правилно и потпуно утврђено. Сматрају да је тужени орган поново извршио битне повреде правила поступка на које је указано у раније донетој пресуди Врховног суда Србије У.1395/08, јер приликом утврђивања чињеничног стања, и у поновном поступку имао је у виду изјаве примарних произвођача, иако странкама у поступку није ставио на увид интегралне верзије записника чиме је супротно члану 133. наведеног Закона, онемогућио странке да се изјасне о свим околностима и чињеницама које су изнете у испитном поступку. Тужиоци и даље сматрају да је погрешно утврђено релевантно тржиште и учесници на том тржишту, да је погрешно примењен Закон о заштити конкуренције као и Уредба о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта, да је погрешно сужен појам релевантног тржишта на откуп сировог млека за које је исплаћена премија, да је број примарних произвођача који учествују на страни понуде млека сведен искључиво не регистроване примарне произвођаче којима је Република Србија исплатила премију. Указују да је општепозната чињеница да откуп врше и други учесници на тржишту тражње а не само млекаре, како то Савет Комисије неосновано и без пружања икаквог доказа тврди код дефиниције релевантног тржишта. Тужиоци сматрају да тужени на погрешном тумачењу покушава да докаже немогуће односно, да је релевантно тржиште производа сирово кравље млеко за које је исплаћена премија од стране државе. Сматрају да је оспореним решењем повређен закон на штету тужилаца, те предлажу да суд тужбу уважи и оспорено решење поништи.

У детаљном одговору на тужбу, тужени орган је остао у свему при разлозима изнетим у образложењу оспореног решења и посебно наводи да је приликом доношења оспореног решења у свему поступљено у складу са примедбама Врховног суда Србије из

пресуде У.1395/08 од 27.02.2009. године. Тужени посебно указује, да је у оспореном решењу хронолошки навео радње и поднеске у поновном поступку како би и суд могао да стекне јасну слику о томе да су тужиоци имали времена и могућности да Комисији поднесу захтев за одржавање усмене расправе благовремено, а да су пре тога извршили увид у списе предмета, о чему постоје докази у списима. Детаљно се изјашњавајући на поједине наводе тужбе, тужени предлаже да се тужба одбије као неоснована.

Управном суду су дана 01.01.2010. године, на основу члана 89. и члана 90. став 1. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“ бр. 116/08 и 104/09), уступљени предмети Врховног суда Србије и окружних судова у којима до 31.12.2009. године није донета коначна одлука, међу којима је и предмет тужилаца заведен код Врховног суда Србије под бројем У.4872/09,за које је надлежан Управни суд, сагласно члану 29. став 1. истог закона.

Након разматрања списа предмета, оцене навода тужбе и одговора на тужбу, оцењујући законитост оспореног решења у смислу члана 39. став 1. Закона о управним споровима (“Службени лист СРЈ” број 46/96), који се примењује на основу одредбе члана 77. став 1. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС” број 111/09), Управни суд је нашао да је тужба неоснована.

Из стања у списима предмета, произилази да је тужени орган, у поновном поступку поступајући по пресуди Врховног суда Србије У.бр.1395/08 од 27.02.2009. године, утврдио да тужиоци имају доминантан положај на релевантном тржишту откупа сировог млека од стране млекара на територији Републике Србије те да су злоупотребили доминантан положај наметањем неправедних услова пословања и применом неједнаких услова пословања на исте послове са различитим учесницима на тржишту, на начин ближе наведен у ставу II диспозитива оспореног решења.

Одредбом члана 1. Закона о заштити конкуреције (“Службени гласник РС” број 79/05), који је био на снази у време доношења побијаног решења, дефинисан је предмет и циљ доношења овог закона, а то је заштита конкурецније на тржишту ради обезбеђивања равноправности учесника на тржишту, а у циљу подстицања економске ефикасности и остваривања економског благостања у целини, нарочито потрошача.

Одредбом члана 2. став 1. тачка 2. истог закона, као један од видова повреде конкуренције, прописана је злоупотреба доминантног положаја. Чланом 16. наведеног закона дефинисан је доминантан положај и начин на који се одређује удео на релевантном тржишту,

као и терет доказивања, а одредба члана 18. истог закона, прописује шта представља злоупотребу доминантног положаја на релевантном тржишту роба или услуга и њену забрану.

Одредбом члана 6. истог закона, прописано је да релевантно тржишту у смислу тог закона, јесте тржиште које обухвата релевантно тржиште производа на релевантном географском тржишту, уз дефиницију релевантног тржишта производа и релевантног географског тржишта, при чему је ставом 4. члана 6. истог закона прописано да Влада ближе прописује критеријуме за утврђивање релевантног тржишта. У том смислу, а имајући у виду и обавезујуће примедбе Врховног суда Србије дате у пресуди У.1395/08, тужени орган је правилно применио Уредбу о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта ("Службени гласник РС" број 94/05), која је и донета у функцији спровођења Закона о заштити конкуренције, а којом је Влада Републике Србије прописала критеријуме за утврђивање релевантног тржишта.

Правилно је тужени орган, по оцени суда, одлучио када је у поступку, у коме није било повреде правила поступања, утврдио да тужиоци имају доминантан положај на релевантном тржишту откупа сировог млека од стране млекара на територији Републике Србије, као и злоупотребу доминантног положаја од стране тужилаца, на начин описан у ставу II диспозитива побијаног решења. Одредбом члана 2. став 4. Уредбе о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта, дефинисано је да се профитабилност претпостављеног монополског повећања цена (повећање цена од 5 - 10%) утврђује на основу процене о нивоу пада тражње робе или услуге изазване повећањем цена, расту трошкова производње и дистрибуције роба или услуге изазаваних опадањем тражње и висини профита по јединици робе или услуге после извршеног повећања цена. Истим чланом, у ставу 5. тачка 1. утврђено је да се процена нивоа пада тражње врши применом следећих критеријума: могућности опредељења купаца за куповину других роба или услуга које су замена за предметну робу или услугу (супституција тражње) и могућности других учесника на тржишту да у кратком року и без већих трошкова понуде предметну робу или услугу (супституција понуде). У складу са наведеним одредбама, по оцени суда, правилно је тужени орган утврдио да не постоји могућност супституције тражње на основу свих доступних података у предметној ствари и то на првом месту података о особинама робе или услуга и њиховој намени. У том смислу, тужени орган је на основу прикупљених података о својствима, односно особинама, а на основу Правилника о квалитету и другим захтевима за млеко, млечне производе, композитне млечне производе и стартер културе ("Службени лист СРЈ" број 26/02,

"Службени лист СЦГ" број 56/03...5/04), правилно утврдио да се само сирово млеко може користити као сировинска основа чијом се прерадом добија млеко за тржиште и млечни производи, односно да не постоји супституција на страни тражње. Како сирово млеко није замењиво ни са једним другим пољопривредним производом, а што ни сами тужиоци не оспоравају, правилно је утврђено да је супституција на страни тражње немогућа. Са друге стране, осим индустријских млекара, не постоји нико други ко откупљује сирово млеко за неку другу намену осим за производњу млека за тржиште и млечних производа односно не постоји евентуалан конкурент млекарама у откупу сировог млека од примарних произвођача. Стога, с обзиром да нема извоза сировог млека, па млекаре у окружењу и не могу да учествују у откупу млека понуђеног на тржишту Републике Србије, у смислу члана 3. став 2. наведене Уредбе, правилно је утврђено да не постоји супституција ни на страни понуде.

Такође, правилно је тужени орган утврдио да постоји злоупотреба доминантног положаја а првенствено на основу увида у типске уговоре које су млекаре чланице Д. Ф. Г. Б. В. закључиле са великим произвођачима, као и да радњу злоупотребе доминантног положаја представља управо закључивање тих типских уговора о производњи, испоруци и откупу млека, који садрже одредбе којима се намећу неправедни и неједнаки услови пословања. По оцени суда, тужени орган је правилно ценио списима приложене уговоре закључене са великим произвођачима, и правилно утврдио отежане услове једностраног раскида уговора од стране добављача, као и обавезу испоруке целокупне производене количине млека млекари која је произвођачу доделила јунице или преузела јемство за кредитну обавезу добављача. Везујући примарне произвођача за себе на описани начин, млекаре чланице Д. Ф. Г. Б. В. онемогућавају улазак нових конкурената и јачање постојеће конкуренције на тржишту откупа млека, а уговорно везивање примарних произвођача на дужи временски период за доминантног учесника на тржишту има управо за последицу зависност произвођача од доминантног купца у циљу економског опстанка. Са друге стране, немогућност примарних произвођача да преговарају и утичу на висину цене и услове откупа са млекарама чланицама Д. Ф. Г. Б. В., изазива штетне последице на стању тржишта примарне производње млека, јер обесхрабрује примарног произвођача да улаже у квалитетнију исхрану стоке, проширење производње и слично, а како је то правилно утврдио тужени орган.

Суд је извршио увид у комплетне списе предмета и утврдио да је тужени у свему поступио према примедбама датим у пресуди Врховног суда Србије У.1395/08 од 27.02.2009. године, та да је оспорено решење донето у поступку без битне повреде правила поступка који су од утицаја на законитост оспореног решења. Суд посебно оцењује као

неосноване наводе тужилаца који се односе на немогућност учествовања у поновном поступку, имајући у виду да је тужени орган омогућио тужиоцима да учествују у поступку, да су тужиоци доставили изјашњење које се налази у списима предмета као и да су овлашћена лица тужиоца саслушана од стране туженог органа, о чему постоји доказ у списима предмета. Такође, за све наводе у оспореном решењу тужени орган је суду доставио одговарајуће доказе, са којих разлога је суд нашао да је оспорено решење законито а да је тужени орган за одлуку дао разлоге које с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на решење какво је дато у диспозитиву, тим пре што тужилац не спори да је у свему поступио по мерама које су наложене раније донетим решењем туженог органа а што је и тужени орган констатовао у образложењу оспореног решења (став 5. образложења на 4. страни побијаног решења).

Са изнетих разлога, налазећи да оспореним решењем није повређен закон на штету тужилаца, Управни суд је одлучио као у диспозитиву пресуде на основу одредбе члана 41. став 2. Закона у управним споровима („Службени лист СРЈ“ број 46/96), а који се примењује на основу одредбе члана 77. став 1. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“ број 111/09).

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
Дана 22.10.2010. године , 15 У 10130/10(2009)

Записничар,
Вукица Латиновић,с.р.

Председник већа-судија,
Обрад Андрић,с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

БП