



Република Србија
УПРАВНИ СУД
1 У 1154/12
04.04.2012. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: др Јадранке Ињац, председника већа, Биљане Тамбурковски Баковић и Јелене Тишма Јовановић, чланова већа, са судијским саветником Љиљаном Петровић, као записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужилаца У. о. С., ..., Б., А. д. з. о. "Д. о." ..., Б., А. д. з. о. и р. "Д... Н. С." ..., А. д. з. о. "D. g.o.", ..., Б., А. д. з. о. "С. о." Бул...., Б., А. д. з. о. "М. о." ... Б., А. д. з. о. "Т. о." ..., К., А. д. з. о. "Т. К.", ... Б., А. д. з. о. "А... о.", ...Б., А. д. з. о. "W. S. о." ..., Б. и А. д. з. о. "Г. о." ..., Б., које заступају адв. Реља Здравковић и адв. Срђан Петронијевић, адвокати из Београда, на адреси Француска бр.27, против решења Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије, број: 4/0-02-629/2011-44 од 23.12.2011. године, у предмету заштите конкуренције, у нејавној седници већа, одржаној дана 04.04.2012. године, донео је

ПРЕСУДУ

Тужба се **УВАЖАВА, ПОНИШТАВА** решење Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије, број: 4/0-02-629/2011-44 од 23.12.2011. године и предмет враћа надлежном органу на поновно одлучивање.

ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужени орган да тужиоцима накнади трошкове управног спора у износу од 2.290,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде.

Образложење

Тужиоци су дана 27.01.2012. године поднели тужбу овом суду ради поништаја решења Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије, број 4/0-02-629/2011-44 од

23.12.2011. године, којим је тужиоцима одређена мера заштите конкуренције у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини и на начин како је ближе наведено ст. 1, 4, 6, 8, 10, 12, 14, 16, 18, 20, 22, диспозитива оспореног решења, и наложено тужиоцима да изврше наведене мере заштите конкуренције из наведених ставова на начин ближе одређен ст. 2, 5, 7, 9, 11, 13, 15, 17, 19, 21, 23 диспозитива оспореног решења. Ставом 24. диспозитива тог решења, утврђен је рок од 4 месеца за извршење обавезе из ст. 2, 5, 7, 9, 11, 13, 15, 17, 19, 21. и 23. диспозитива, од пријема овог решења, под претњом принудног извршења. Ставом 25. диспозитива оспореног решења одбијен је предлог привредних друштава "D.g.o.", ..., Н. Б. и "W.S.o." ..., Б., за прекид поступка, као неоснован. Ставом 26. диспозитива, одбијен је предлог привредних друштава: У. о. С., ..., Б., "Д. о." ..., Б., "D.g.o.", ..., Н. Б., "С. о." ..., Б., "М. О" ..., Б., "Т.о." ..., К., "Т. К.", ..., Б. и "А.о.", ..., Б., за извођење доказа вештачењем, као неоснован. Ставом 27. диспозитива решења одређено је, да ће се решење објавити у "Службеном гласнику Републике Србије" и на интернет страни Комисије за заштиту конкуренције.

У тужби тужиоци оспоравају законитост решења туженог органа наводећи да је решење донето у супротности са Уставом Републике Србије, другим прописима и општим актима, да у поступку доношења решења није поступљено по правилима поступка, да чињенично стање на основу кога је донето решење је непотпуно а тиме и нетачно утврђено, а из тако неправилно и непотпуно утврђених чињеница, изведен је неправилан закључак у погледу чињеничног стања. Истичу да тужени доношењем решења којим за наводну повреду конкуренције, учињену у време важења претходног закона одређују санкцију у виду управне мере прописану Законом о заштити конкуренције ("Службени гласник РС" бр.51/2009), на који начин је прекршен члан 34. став 1. као и члан 197. Устава РС, с обзиром да, у конкретном случају, нису испуњени услови за повратно дејство члана 68. став 1. наведеног Закона. Истичу да члан 68. став 3. Закона недвосмислено одређује почетак рока застарелости за изрицање мере заштите конкуренције тако што као почетак тог рока изричито наводи дан извршења радње или пропуштања испуњења обавезе, односно као последњи дан временског периода извршења радње повреде конкуренције што по ставу тужиоца значи да је законодавац у закону прецизно везао рок застарелости за дан повреде конкуренције, па се стога не може прихватити став туженог органа да наведени рок почиње да тече тек од дана почетка примене Закона о заштити конкуренције, тј. од 01.10.2009. године. Наводе да тужени у доношењу решења није поступао по правилима поступка, односно није одлучивао "закључком" као радњама управљања поступком и на тај начин није поступао на законом

прописан начин. Указују на повреду члана 6. Европске конвенције о људским правима (“Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори, бр.9/2003) и то посебно оног дела који се односи на “право на правичну и јавну расправу у разумном року”. У вези с тим наводе и повреду чл. 133. став 3. и 139. ЗУП-а. Истичу и да донето решење није у складу са Уредбом о критеријумима за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала, начину и роковима њиховог плаћања и условима за одређивање тих мера и Смерницама за примену те уредбе. Поред наведеног, сматрају да придржавањем смерница тужени орган уводи и њихово ретроактивно дејство јер исте примењује на повреду конкуренције које су утврђене 2009. године, а што је такође супротно Уставу, а уколико је хтео да примени принцип блажег прописа по учиниоце морао је применити претходне смернице које су повољније за тужиоца које су прописивале да се мера изриче према висини прихода на релевантном тржишту. Истичу да решење у делу о износу управне мере заштите конкуренције није донето у складу са циљем којим је дато овлашћење туженом да одлучи о висини управне мере.

Предложили су да суд тужбу уважи и поништи оспорено решење у целини, или евентуално, преиначи у делу који се односи на износ изречене мере заштите конкуренције у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини од 10.000,00 динара, уз обавезу да тужена тужиоцима накнади трошкове управног спора у висини такси за тужбу и одлуку.

Решавајући овај управни спор на основу чињеница које су утврђене у управном поступку и испитујући законитост оспореног решења у складу са чланом 39. став 1. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" број 111/09), Управни суд је, оценом навода тужбе, одговора на исту и списка предмета ове управне ствари, нашао да је тужба основана.

Из списка предмета произлази да су пресудом Управног суда 5-У 10715/10 од 23.06.2011. године одбијене тужбе истих тужилаца на решење Комисије за заштиту конкуренције број 4/0-01-60/09-28 од 19.06.2009. године, којим је утврђено да је Одлука Управног одбора Удружења осигуравача Србије бр.08-03/13-2 од 05.06.2008. године акт који за циљ има битно спречавање и ограничавање конкуренције на тржишту пружања услуге каско осигурања моторних возила узетих на лизинг у смислу члана 7. Закона о заштити конкуренције (“Службени гласник РС” бр.79/05). Констатује се да је споразум чланица Удружења осигуравача Србије: “Д. о.”, “Д... Н. С.”, “D.g.o.”, “С. о.”, “М. о.”, “Т. о.”, “Т. К.”, “А.. о.”, “W. S.o.” и “Г.о.”, закључен прихватањем Одлуке Удружења, акт који за циљ има битно спречавање и ограничавање конкуренције на тржишту пружања услуге каско осигурања моторних возила узетих на лизинг у смислу члана 7. претходног Закона.

Из образложења оспореног решења произлази да је поступак започет по претходном закону, те је примена његових одредби неспорна, а у складу са одредбама претходног закона, констатована је повреда конкуренције, док је захтев за покретање прекршајног поступка обустављен. Тужени орган наводи, да је неспорно, да се поступак по утврђеној повреди мора окончати што значи да исти никако не може бити обустављен или прекинут услед наводне правне празнине, настале применом прописа који регулишу заштиту конкуренције, због чега је Комисија имала дужност да поступак заштите конкуренције реализује до краја, а полазећи од циља закона и поверених послова из члана 21. став 1. тачка 2. Закона о заштити конкуренције (“Службени гласник РС”, бр.51/09). У вези са истакнутим приговором немогућност изрицања мере након истека рока од 3 године од дана када је извршена радња повреде, Комисија наводи да застарелост није наступила, јер из саме чињенице да је рок утврђен новим законом, односно да није био утврђен претходним, произлази да није ни могао да тече пре ступања на снагу закона којим је утврђена мера заштите конкуренције, а из ког разлога Комисија сматра да је неоснован предлог странака за обуставу поступка због застарелости. Из списка даље произлази да је Савет Комисије прихватио наводе странака у погледу чињенице да забрањени споразум није примењен, па је ову околност третирао као олакшавајућу, али је истовремено нашао да се непостојање подстрекивања од стране чланица Удружења не може сматрати олакшавајућом околношћу, што је довело до тога, да је висина износа мере заштите конкуренције у односу на Удружење осигуравача Србије резултирала износом од 1,30% од збира укупног годишњег прихода чланица Удружења које су оствариле од премија осигурања и саосигурања по одбитку пореза који се плаћа на укупан износ премија у 2007. години, а за све остале странке – друштво осигурања резултирао је износом од 1% утврђених прихода за сваку странку понаособ.

Одредбом члана 34. Закона о заштити конкуренције (“Службени гласник РС” бр.51/09) прописана је примена правила општег управног поступка, ако овим законом није другачије прописано.

Одредбом члана 41. наведеног закона прописано је да се у испитном поступку предузимају потребне доказне радње у циљу правилног утврђивања чињеничног стања, а нарочито се узимају изјаве странака, сведока, обавља се вештачење, прибављају се подаци, исправе и ствари, врши увиђај и привремено одузимање ствари.

По налажењу суда, сви разлози дати у образложењу оспореног решења, за сада, се не могу прихватити, а посебно они, који се односе на то, да је странкама, овде тужиоцима, омогућено учешће у поступку у складу са чл. 9. и чл. 133. (начело саслушања странке) и чл.

132. ЗУП-а које се односе на спровођење посебног испитног поступка кад је то потребно ради утврђивања одлучних чињеница и околности које су од значаја за разјашњење управне ствари или ради давања странкама могућности да остваре и заштите своја права и правне интересе. Ово посебно због тога јер су се дата изјашњења свих странака у поступку изрицања управне мере односила не само на тражене укупно остварене приходе у 2007. години од премија осигурања и саосигурања у 2007. години (који је коригован подацима НБС), већ су истицали и то да су као учесници – чланице Удружења осигуравача Србије обуставили радњу повреде конкуренције (Одлука Управног одбора Удружења осигуравача Србије бр.08-03/13-2 од 05.06.2008. године) пре покретања поступка; да ниједна странка у поступку није била у поврату; да није било елемената подстрекивања; да акт није примењиван; да су све странке у поступку активно учествовале и у захтеваном року обезбеђивале тражену документацију и податке; да су предложиле извођење доказа вештачењем о стању на релевантном тржишту у 2007. години, с обзиром на то да Савет Комисије не поседује неопходна уско стручна знања из области осигурања, актуарства и статистике; да се мера заштите не може изрећи јер је протекло више од 3 године од дана извршења радње повреде конкуренције због чега су поставили предлог за обуставу поступка, због застарелости. Такође поставили су предлог за извођење доказа вештачењем од стране специјализованог вештака актуарске струке који би на стручан начин објаснио и обрачунао шта представља приход друштва за осигурање, којим свако друштво може слободно да располаже, као и да ли и у којој мери Комисија може и има право да наплати управну меру а да притом не буду угрожени интереси оштећених лица и осигураника и уопште пословање друштва.

Суд налази да је Савет Комисије био дужан да оцени све наводе и дате предлоге странака, овде тужилаца, које су релевантне за доношење правилне и законите одлуке, посебно имајући у виду већ наведену одредбу чл. 41. Закона о заштити конкуренције.

Тужени орган је учинио и битну повреду правила управног поступка из чл. 199. ст. 2. Закона о општем управном поступку јер није оценио све доказе презентиране од стране тужилаца у току управног поступка па тиме ни саме чињенице и разлози које наводи у образложењу оспореног решења не упућују са сигурношћу на решење какво је дато у диспозитиву тог решења. Наиме, нема ни посебне оцене свих доказа које су тужиоци у току поступка предложили и приложили, везано за стање на релевантном тржишту у 2007. години, с обзиром на то да Савет Комисије не поседује неопходна уско стручна знања из ове области, а имајући у виду да је за утврђивање последица повреде и тежине повреде јесу најважнији

елементи за утврђивање висине мере заштите конкуренције према Уредби о критеријумима за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала, начину и роковима њиховог плаћања и условима за одређивање тих мера (“Службени гласник РС” број 50/2010).

Исто тако нема ни посебне оцене туженог органа у односу на предлог тужилаца у вези са потребом одржавања усмене расправе.

Одредбом члана 38. став 5. Закона о заштити конкуренције (“Службени гласник РС” бр.51/2009) прописано је да се у питањима у вези са управљањем поступком, привременом мером и извођењем доказа, доноси закључак.

На предложени захтев за извођење доказа вештачењем, Савет Комисије није одлучивао на законом прописан начин, односно није донео закључак, већ је предлог странака одбио решењем.

Такође, и у случају покретања поступка по службеној дужности Савет Комисије није поступао сагласно одредби чл. 35. ст. 2. Закона која прописује да о покретању поступка председник Комисије доноси закључак, а из образложења оспореног решења и списка предмета произлази да су о поступку одређивања управне мере, странке обавештене достављањем Обавештење бр.4/0-02-629/2011-01 од 12.08.2011. године.

Такође, тужиоци основано наводе да прописане санкције којима је одређена мера заштите конкуренције, у облику обавезе плаћања утврђеног новчаног износа у оспореном решењу, и по старом, и по новом закону, нису истоврсне, нити имају исти назив, нити је идентичан поступак у коме, се оне изричу, нити је, пак, законски основ за њихово изрицање исти, због чега би тужени орган у поновном поступку требало да оцени примену одредаба о кажњавању изрицањем новчаних казни према тужиоцима, посебно имајући у виду члан 4. Протокола бр.7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода који се односи на право да се не буде суђен или кажњен двапут у истој ствари.

Основани су и наводи тужбе који се односе на Смернице Комисије од 19.05.2011. године и њихову примену, у конкретном случају изрицања новчане казне сразмерно тежини учињене повреде конкуренције према странкама у поступку јер се Савет Комисије у образложењу свог решења није позвао на то да ли су Смернице подзаконски акт и ако јесу у ком су гласилу и када објављене. То се односи и на Упутство о примени правила о заштити конкуренције на удружења учесника на тржишту од 24.08.2011. године, које је, такође, донела Комисија.

Оваква одлука туженог органа се не може прихватити јер је донета уз битну

повреду одредаба правила поступка што је било од утицаја на решавање ове управне ствари. Стога је, у поновном поступку, у смислу члана 69. став 2. ЗУС-а, уз оцену и осталих навода тужбе које се односе на правилну примену материјалног права и потпуно утврђеног чињеничног стања у смислу одредаба чл. 9. став 1. у вези чл. 133. Закона о општем управном поступку, потребно тужиоцима пружити могућност да се изјасне непосредно или путем пуномоћника о чињеницама и околностима које су од утицаја на доношење правилне и законите одлуке.

Полазећи од изнетог и одредбе чл.33.став 2. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС” бр.111/09), којом је прописано да суд решава без одржавања усмене расправе само ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, или ако странке на то изричито пристану, Управни суд је нашао да су се, у конкретном случају, стекли услови за одлучивање о законитости оспореног решења без одржавања усмене расправе. Ово стога што је оспорено решење засновано на утврђеном постојању повреде правила поступка од стране туженог органа која ће бити отклоњена у поновном поступку одлучивања пред органом управе.

Са изнетих разлога, налазећи да је оспореним решењем повређен закон на штету тужилаца, Управни суд је применом одредбе члана 40. став 2. Закона о управним споровима одлучио као у ставу првом диспозитива пресуде и вратио предмет надлежном органу на поновно одлучивње, сагласно одредби члана 42. став 1. истог Закона.

Одлука о трошковима поступка, у ставу 2. диспозитива пресуде, донета је на основу одредаба члана 66., 67. и 74. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС” бр.111/09), а у вези одредбе члана 159. Закона о парничном поступку (“Службени гласник РС” бр.125/04...111/09, 72/2011), па је тужиоцима, досудио трошкове спора у износу од 2.290,00 динара и то на име судске таксе за тужбу у износу од 390,00 динара и на пресуду у износу од 1.900,00 динара, све то по ТТ као у диспозитиву ове пресуде под тачком 2.

У поновном поступку, тужени орган ће, везан правним схватањем и примедбама суда у погледу поступка, сагласно одредби члана 69. став 2. Закона о управним споровима, донети ново, на закону засновано решење.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
дана 04.04.2012. године, 1 У 1154/12

Записничар,
Љиљана Петровић,с.р.

Председник већа - судија
др Јадранка Ињац,с.р.

за тачност отправка
управитељ писарнице
Дејан Ђурић