РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
10 У. 12312/14
20.11.2014. године
Б е о г р а д

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: др Јадранке Ињац, председника већа, Весне Лазаревић и Јасминке Вукашиновић, чланова већа, са судским саветником мр Весном Чогурић, записничарем, решавајући у управном спору по тужби тужилаца АА а.д.о., са седиштем на адреси ..., ... ("...") и Компаније ББ а.д.о., са седиштем на адреси ..., ... ("..."), које заступа пуномоћник Срђана Петронијевић, адвокат из Београда, Француска бр.27, против тужене Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије, ради поништаја решења број: 4/0-03-271/2014-17 од 21.08.2014. године, у предмету заштите конкуренције, у нејавној седници већа, одржаној дана 20.11.2014. године, донео је

П Р Е С У Д У

Тужба **СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА** решење Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије, број: 4/0-03-271/2014-17 од 21.08.2014. године и предмет **ВРАЋА** надлежном органу на поновно одлучивање.

О б р а з л о ж е њ е

Оспореним решењем у ставу I диспозитива, одбијен је захтев за појединачно изузеће од забране рестриктивног споразума – Уговора о конзорцијуму број 1113/14 закљученог дана 15.04.2014. године, између Компаније ББ а.д.о., ..., ... и ВВ а.д.о., ..., ради учешћа у поступку јавне набавке услуге осигурања имовине број 124/2013 из марта 2014. године, за наручиоца ГГ а.д. ..., ... Ставом II диспозитива решења, утврђена је обавеза и наложено подносиоцима захтева да на име накнаде за издавање овог решења уплате износ од 1.200,00 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије важећем на дан уплате, на рачун Комисије за заштиту конкуренције бр. 840-0000000880668-16 отворен код Управе за трезор, са позивом на број 4/0-03-271/2014, у року од седам дана од дана пријема

овог решења.

У тужби, која је достављена Управном суду дана 25.09.2014. године, тужиоци оспоравају законитост решења туженог органа због битних повреда правила поступка и непотпуно и нетачно утврђеног чињеничног стања, као и неправилне примене Закона о зашитити конкуренције. Наводе да су дана 17.04.2014. године поднели туженом захтев за појединачно изузеће рестриктивног споразума од забране (заведен под бројем 4/0-03-271/2014-1) Уговора о конзорцијуму који су тужиоци закључили ради подношња заједничке понуде у поступку јавне набавке услуге осигурања имовине бр. 124/2013 за наручиоца ГГ а.д., ..., ... Тужени је у два наврата 25. априла и 21. маја 2014. године, захтевао допуне захтева, што су тужиоци учинили, 9. маја и 11. јуна 2014. године. Тужени је затим 17. јуна 2014. године захтевао од ГГ, наручиоца у поступку јавне набавке, да достави одређене информације, што је и учињено 22. јула 2014. године. Тужени је на основу поднеска ГГ утврдио неке од одлучних чињеница на којима је засновао оспорено решење. Тужени поднеске које је примио од ГГ није упутио тужиоцима на изјашњење нити пружио прилику тужиоца да се о овим одлучним чињеницама и околностима изјасне. Тужени није омогућио тужиоца да се изјасне о чињеницама и доказима на којима је оспорено решење засновано. Тужени није обавестио тужиоце о чињеницама и доказима на којима ће засновати одлуку по њиховом захтеву, нити им је дао прилику да се о истим изјасне. Наиме, тужени је на сопствени захтев од ГГ 22. јула 2014. године прибавио већи број информација укључујући и копију захтева о заштити права коју је у поступку јавне набавке надлежном органу поднело ДД а.д.о., ..., ... Тужени наводи да је засновао оспорено решење на одговорима које је добио од ГГ и захтеву за заштиту права у поступку јавне набавке ДД-е. Међутим, тужени није обавестио тужиоце о томе да је прибавио поменуту документацију нити их је обавестио о информацијама и чињеница које су изложене у њима, а камоли им пружио прилику да се о њиховој садржини изјасне. Стога, тужени је повредио правила поступка приликом доношења оспореног решења. То је накнадно довело и до неправилног и непотпуног утвђивања чињеничног стања и неправилне примене закона. Тужени износи да су тужиоци могли успешно да поднесу засебне понуде у поступку јавне набавке зато што су друга два осигуравајућа друштва самостално наступила у истом поступку. Тужени потпуно изоставља да објасни зашто сматра да чињеница да је неки други понуђач поднео самосталну понуду доказ да су и ББ и АА могли ово учинити. Друго, све и да се такав закључак може извести тужени потупно занемарује чињеницу да је тендерска комисија која је извршила стручну оцену достављених понуда прогласила

понуде појединачних понуђача неприхватљивим. Стога у поступку уопште нису постојале две валидне самосталне понуде. Наиме, када је реч о понуди ЂЂ ... а.д.о., ова понуда је дисквалификована, а сам ЂЂ није ни оспорио одлуку понуђача пред надлежним органом, те је, самим тим, признао да његова понуда није испуњавала тендерске услове. Стога је оспорено решење засновано на погрешно утврђеној чињеници да је постојала исправна самостална понуда ЂЂ. Понуда ДД је била дисквалификована од стране тендерске комисије, а ово друштво је поднело захтев за заштиту права у поступку јавних набавки. Тужени у оспореном решењу износи аргументе које је ДД навела у поменутом захтеву за заштиту права те на основу аргументата ДД утврђује чињеницу коју касније користи приликом оцене испуњености услова за појединачно изузеће споразума. Тужиоци сматрају да тужени није имао право да да оцену и заснива оспорено решење на информацијама које је прибавио из захтева за заштиту права ДД. Тужени тиме пропушта да савесно и брижљиво оцени прикупљене доказе и потпуно некритички у оспореном решењу износи информације које је прибавио из документа који је доставила супротна странка из управног поступка, иначе конкурент тужилаца у поступку јавне набавке. При том, као што је наведено, тужени пропушта да о овим чињеница информише тужиоце и да им пружи могућност за изјашњавање. Да је тужени свесно и брижљиво вршио оцену доказа он оспорено решење не би засновао на аргументацији супротне стране – конкурента, већ на чињеницама које је Комисија за заштиту права изнела у свом решењу поводом захтева ДД. Тужени је ово пропустио да учини. Тужиоцима није познато да је тужени уопште у списима предмета прибавио релевантно решење Комисије за заштиту права пре него што је издао оспорено решење, али је тужиоцима свакако познато да му нити захтев за заштиту права ДД нити решење Комисије за заштиту права, уколико је било прибављено, није достављено на изјашњење. Тужиоци су у предметном случају поднели захтев за изузеће рестриктивног уговора од забране. Како би тужени поступио по захтеву он мора првенствено да установи да ли је и на који начин Уговор о конзорцијуму рестриктиван. Уколико тужени није у могућности да установи постојање овог основног елемента – рестрикривности тужени не може да настави даљу анализу и да уопште разматра испуњеност услова за изузеће споразума од забране. Посебно скрећу пажњу суду да рестриктивност одређеног уговора није питање које се може лако и јасно утврдити већ оно захтева комплексну економску анализу која је управо у надлежности туженог. Тужени међутим, пропушта да оспореним решењем образложи зашто сматра да је Уговор о конзорцијуму рестриктиван и одмах се упушта у анализу питања испуњености услова за

изузеће споразума из забране према члану 11. Закона о заштити конкуренције. Тужени није оценио све наводе тужиоца, већ је механички и некритички сумирао садржину поднеска тужилаца на једном месту у оспореном решењу, уопште не разматрајући накнадно њихову основаност. Тужиоци су у захтеву и допунама захтава доказали постојање свих горе наведених елемената на основу којих је било потребно да тужени изузме Уговор о конзорцијуму из забране, имајући у виду да ГГ а.д. не плаћају премију, и да представљају велики ризик, осигурање ГГ представља и значајно финансијско оптерећење. То је посао који носи високи ризик за осигуравача да ће преузимањем истог угрозити сопствену ликвидност и да неће моћи да одговори одштетним захтевима. Када се као осигуравач појави конзорцијум, сви његови чланови су уговорне стране према уговору о осигурању и постају директно солидарно одговорни ГГ према одредбама Закона о јавним набавкама ("Службени гласник РС", бр.124/2012). У том контексту се са две стране успоставља снажнија правна и финансијска заштита путем саосигурања. Са једне стране се јавља мања опасност да ће осигуравајућу кућу угрозити неликвидности њених регресних дужника (реосигуравача) и смањује се ризик сопствене неликвидности, пошто су поред ње у правном односу и друга друштва – солидарни дужници. Са друге стране се нарочито пружа правна сигурност ГГ и трећим лицима корисницима осигурања. Ова лица путем института саосигурања имају већу сигурност да ће бити у могућности да наплате своје одштетне захтеве у ситуацији када имају два дужника уместо једног где сваки појединачно носи мањи ризик неликвидности. Стога путем Уговора о конзорцијуму се даје већи ниво правне и финансијске сигурности свима што повећава квалитет услуге осигурања и подстиче економски напредак. Да тужиоци и уопште осигуравајућа друштва не врше пажљиву процену ризика које могу самостално или заједно преузети на себе проблем поплава би на пример ескалирао на много виши ниво, јер због неликвидности би се уздрмала и стабилност читавог финансијског сектора па тиме и државе. У конкретном случају с обзиром на важност високог степена заштите од одговорности за штету, чланови конзорцијума су управо и приступили саосигурању. Они су ово учинили ради смањења степена одговорности и последица по њихово пословање које остварење макар једног осигураног случаја може изазвати. На тај начин су уједно омогућили и да дође до најефикаснијег типа правне заштите свих учесника у датом правном односу, те се овај Уговор о конзорцијуму јавља као уговор који је од посебног интереса за ГГ, трећа лица кориснике услуга ГГ и генералну стабилност тржишта. Право Европске уније, Solvency II Directive (2009/138/EC), такође обавезује друштва за осигурање да ризик који је велик буде

покривен јединственим уговором, са свеукупном премијом и на јединствен временски период од стране два или више саосигуравача. Стога Уговором о конзорцијуму се управо омогућава адекватна прерасподела ризика која пружа извесност у наплати одштетних захтева и обезбеђује стабилност тржишта осигурања. Ово непобитно доприноси унапређењу квалитета услуге осигурања и доводи до опште економске сигурности и напретка. Са друге стране већа извесност наплате одштетних захтева је директна корист коју остварују како непосредни купац осигурања потрошач – ГГ, тако и крајњи потрошачи корисници услуга ГГ као подносиоци евентуалних одштетних захтева. Стога тужиоци сматрају да је јасно да Уговор о конзорцијуму испуњава први и други услов за изузеће из забране из чл. 11. ЗЗК, односно да Уговор о конзорцијуму доприноси унапређењу производње и промета, односно подстицању техничког или економског напретка док Уговор потрошачима обезбеђује правичан део користи. Ипак ради комплетности како би суд могао да оцени у спору пуне јурисдикције тужиоци износе разлоге зашто им је било неопходно да приступе конзорцијуму, односно зашто се они нису могли појавити самостално на овом тендеру. Постоје две чињенице од којих зависи питање да ли је економски оправдано и под којим условима осигурати ГГ. Прва чињеница јесте да је осигурање ГГ, осигурање великог ризика где је могуће да настану велике штете које морају бити надокнађене од стране осигуравајућих друштва. Ово је неспорна чињеница о којој су тужиоци поднели исцрпне доказе и материјале уз захтев и у допуни захтева на шта упућује и сам тужени. Такође, ово потврђују и информације изнесене у (посебно уодељку 4.1.2.) где се процењује да су укупне штете које су настале услед поплава – остварењем само једног осигуравајућег случаја процењене на чак 29 милиона ЕУР. Друга чињеница коју такође ни тужени ни тужиоци не оспоравају јесте да се ГГ налазе у тешким финансијским проблемима због којих не врше плаћања премије. Наиме, у протеклом периоду почевши од 2010. године видљив је значајан дуг у уплати премије осигурања од стране ГГ . Иако је динамика плаћања била прецизно утврђена, ГГ нису благовремено измиривале своје обавезе према тужиоцима. Стога тужиоци су већ неколико година уназад пружали услугу осигурања и вршили накнаде штета без исплате премије од стране ГГ. Износ годишње премије износио је 157.088.606,43 РСД што је више од 2.5 милиона ЕУР. Дакле, износ дуга чак прелази износ од две годишње премије. Неликвидност и лоше финансијско стање ГГ је трајни и комплексан проблем. Решење овог проблема се не очекује ускоро па је готово извесно да ће и у наредном периоду осигурања осигуравачи кредитирати ГГ приликом исплата штета, односно пружати осигурање без наплате премије. За ББ је потпуно

неприхватљиво да врши исплате штета које могу превазићи и износ дуговане премије осигурања, а да при том нема никакве економске користи од истог и да све ове трошкове ББ сноси из сопствених економских средстава. Чињеница да је ББ у ранијем периоду осигуравао самостално ГГ коју тужени истиче како би доказао да је ББ могао самостално пружити осигурање и на овом тендеру на другачији закључак од изнетог у оспореном решењу. Наиме, ББ после дугог низа година осиуграња у ком периоду је платежна способност ГГ константно опадала није више у могућности да финансијски изнесе покриће овако високих ризика. Како би и даље пружио услугу истог квалитета ББ је у АА-у нашао озбиљног пословног партнера који је био спреман да подели финансијски терет које осигурање ГГ са собом носи. Са друге стране пак код АА постоји и додатни разлог зашто је пружање овог осигурања економски неисплативо. Наиме, АА нема довољно велики самопридржај да осигура ГГ те он мора да реосигура све ризике ГГ које не може сам преузети. Па тако АА је редовни дужник премије реосигурања за осигурање ГГ док са друге стране не наплаћује премију од осигураника. Уговор о конзорцијуму садржи само тзв. пропратна ограничења – не намеће ограничења која нису неопходна за постизање циља споразума. Стога, уколико би неко од чланова конзорцијума и поред Уговора о конзорцијуму поднео и индивидуалну понуду, то би довело до дисквалификовања Конзорцијума на тендеру и потпуно онемогућило остварење основног циља споразума, а то је подношење заједничке понуде и успех на тендеру. Зато ограничење међусобне конкуренције и јесу у свему основне за остварење циља Уговора о конзорцијуму и као такве представљају типичан пример пропратних ограничења која су дозвољена у складу са правилима европског права конкуренције и која су дозвољена према члану 11. Закона о заштити конкуренције. Као што је већ објашњено тужени није уопште утврдио постојање рестриктивности Уговора о конзорцијуму већ је одмах кренуо да анализира испуњење услова за изузеће како су они представљени у поменутом члану. Међутим, тужени је и то мањкаво учинио с обзиром да је пропустио да се изјасни о услову четири, односно о томе да ли Уговор о конзорцијуму искључује конкуренцију. Посебно скрећу пажњу суду да у члану 11. наведеног закона, услов четири не захтева да уговор нема никаве рестритивне ефекте (јер да их нема не би ни био предмет захтева за изузеће). Овај услов само захтева да је потребно да уговор не искључује конкуренцију на релевантном тржишту или његовом битном делу. Лимитираност ефеката Уговора о конзорцијуму на тржиште наглашена је и временском ограниченошћу његовог трајања. Увогор о конзорцијуму има ограничено временско важење, тачније важи само у периоду осигурања ГГ. У контексту датог кратког

временског рока важења, не може се говорити о ограничавајућем ефекту овог уговора. И Европска комисија стоји на становишту да уговори који имају кратко трајање ретко могу имати рестриктивне ефекте. Коначно, управо из чињенице коју тужени износу у оспореном решењу као одлучујући – постојање самосталне понуде дугих осигуравача се указује на то да конкуренција Уговором о конзорцијуму није била искључена и то ни на целокупном тржишту неживотног осигурања ни на предметном тендеру. Тужиоци сматрају да сви поменути аргументи говоре у прилог поништавања оспореног решења које је засновано на погрешном и непотупном утврђеном чињеничном стању, кршењу процесних права тужилаца и погрешној примени ЗЗК и ЗУП. Поред тога, тужиоци сматрају и да није довољно да се суд заустави на поништавању оспореног решења, већ да је због ширег друштвеног значаја овог предмета, коме било које одуговлачење не иде у прилог, као и неправилног поступања туженог (несаслушавање странака, неразматрање њихових ставова, непружање образложења за своје одлуке), неопходно да суд сам одлучи о овој управној ствари. Тужиоци су, стога, детаљно покрепили свој захтев и сматрају да су доказали испуњеност свих законом предвиђених услова се изузеће од забране Уговора о конзорцијуму закљученог између тужилаца одобри. На основу изнетог, тужиоци захтевају да се оспорено решење поништи у целости и да суд одлучи о захтеву тужилаца у пуној јурисдикцији. Предлажу да суд поништи решење тужене и изузме од забране из члана 10. Закона о заштити конкуренције споразум о удруживању АА а.д.о. и Компаније ББ а.д.о. ради учешћа у поступку јавне набавке услуге осигурања имовине бр.124/2013 за наручиоца ГГ а.д. ... .

У одговору на тужбу тужена Комисија је предложила да суд одбије као неосновану тужбу тужилаца АА а.д.о. и Компаније ББ а.д.о., уз напомену да у току поступка, није била обавештена о било кавој промени која се односи на подносиоце захтева, како у погледу измена у власничкој структури, тако ни у погледу промене назива, па није јасно на ком правном основу је засновано право, односно активна легитимације, друштва АА да поднесе тужбу ради поништавања решења Комисије. Даље се, у детаљном одговору на тужбу у којем се понављају разлози дати у образложењу оспореног решења, између осталог наводи да тужиоци у потпуности занемарују да “Solvency II” Директива не уводи никакву обавезност покривања великих ризика путем саосигурања, већ само регулише како се велики ризици саосигравају у случају да је бар један од саосигуравача из друге земље чланице. Тиме се решавају проблеми уједначеног обрачуна техничких резерви, статистичких података, третман уговора о саосигурању уједињеног поступка

ликвидације неког од самосигуравача и др. Такође, истичу да се ни постојећи правни оквир УЕ, као ни усвојени још увек не примењује. Solvency II Direkctive (2009/138EC)", ни на који начин, не "обавезује друштва за осигурање да ризик који је велики буде покривен јединственим уговором, са свеукупном премијом и на јединствени период од стране два или више саосигуравача" као што су тужиоци крајње произвољно навели. У циљу потпуне информисаности суда, тужена напомиње да регулација тог дела пословања друштва за осигуравање није никаква новина, већ да је први пут, на нивоу тада Европске заједнице, регулисана Директивном 78/473/ЕЕЗ о усклађивању закона и других прописа у односу на саосигурање на нивоу Заједнице, дакле пре 36 година, тако да је аргументација тужилаца и у овом делу тужбе непотпуна и произвољна.

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 списа предмета ове управне ствари, нашао да је тужба основана.

Из списа предмета произлази да је Комисија примила дана 17.04.2014. године захтев број 4/0-03-271/2014-1, за појединачно изузеће рестриктивног споразума од забране који су сагласно члану 12. Закона о заштити конкренције ("Службени гласник РС", бр.51/09 и 95/13) поднела друштва за осигурање: Компанија "ББ" а.д.о. ..., ... и ВВ а.д.о. ... . Предметни захтев се односи на рестриктивни споразум – Уговор о конзорцијуму који су подносиоци захтева закључили 15.04.2014. године, који је заведен код ВВ осигурања под бројем 1113/14 дана 15.04.2014. године, ради учешћа у поступку припремања и подношења заједничке понуде у поступку јавне набавке услуге осигурања имовине број 124/2013 за наручиоца ГГ акционарско друштво, ..., ... Предметним захтевом тражено је појединачно изузеће поменутог споразума од забране на период од 3 године. У допуни захтева од 09.05.2014. и 11.06.2014. године, а на основу позива за исправку поднеска који је Комисија упутила 25.04.2014. и 21.05.2014. године подносиоци су дали следеће одговоре, допуне и појашњења: Подносиоци захтева су иступили заједно јер нису у могућности да самостално осигурају имовину ГГ из више разлога: у питању су посебно велики ризици, ради се о имовини од друштвеног и стратешког значаја, на којој може доћи до великих штета; ГГ се налазе у тешком финансијском стању, дуги низ година, због тога осигуравајућа компанија мора бити спремна да пружа услугу осигурања и врши накнаду штете и без наплате

премије, што представља значајан финансијски притисак. Комисија се дана 17.06.2014. године захтевом за давање информација обратила ГГ који је одговорио дана 22.07.2014. године. Из достављених одговора се види да је у периоду од 2010. године ризике ГГ осигуравао конзорцијум ББ и ВВ, а у периоду од 1996. до 2010. године ризике ГГ је осигуравало ББ самостално. У прилогу одоговра ГГ су доставиле копију захтева за заштиту права у поступцима јавних набавки ДД неживотног осигурања а.д.о., ..., ..., из које се види да је ДД уложила захтев из разлога што је њихова понуда одбијена као неприхватљива због недостављања сертификата ИСО 9001:2008, за шта ДД доказује да исти има и да је исти приложен. Такође, у поменутом захтеву ДД за заштиту права наводи се да је понуда конзорцијума већа за готово 11.000.000 динара. Даље, ДД у истом захтеву истиче да је извештај Комисије за заштиту права у поступцима јавне набавке о стручној оцени понуда неуредан и није потписан од свих чланова Комисије, те да је одлука о додели уговора у том смислу незаконита, као и да је незаконита јер је донета по истеку законског рока. На основу увида у део Записника о отварању понуда који је овој Комисији доставио наручилац, уз захтев за заштиту права и из допуне захтева подносиоца од 11.06.2014. године, наведена Комисија је утврдила да су у јавној набавци учествовала три понуђача: са заједничком понудом АА а.д.о. и Компаније ББ а.д.о., а ЂЂ ... и ДД појединачно својим независним понудама. Исто тако Комисија је утврдила да је тачан навод о разлици у понуђеној цени, како је то наведено у захтеву за заштиту права, који је поднела ДД. Након увида у иницијални захтев, све касније допуне, појашњења и приложену документацију, имајући у виду околности, чињенице и документа која су достављена, оцењујући предметни уговр са становиша испуњености услова из члана 11. Закона о заштити конкуренције (“Службени гласник РС”, бр.51/09 и 95/13), Комисија за заштиту конкуренције је оценила да нису испуњена четири кумулативна услова из наведеног члана закона, те сходно томе ова Комисија не може сходно члану 12. истог Закона изузети предметни Уговор о конзорцијуму од забране. Комисија за заштиту конкуренције је као релевантно тржиште одредила тржиште пружања услуга неживотног осигурања на територији Републике Србије. Након анализе предметног захтева и припадајуће документације, као и допуна по налогу Комисије, оцењено је да су подносиоци могли самостално сносити ризик, односно да су могли поднети независне појединачне понуде у предменом поступку јавне набавке, а да при томе нису ни на један начин доказали на који начин би споразум између њих допринео унапређењу производње и промета, као ни подстицању економског напретка, пре свега с обзиром на то да се закључењем оваквог

споразума генерално губи подстицај за унапређење квалитета понуде или подстицај да се понуди повољнија цена/премије осигурања од стране конзорцијума у односу на другог понуђача са самосталном понудом.

Суд је, службеним путем, увидом у регистар привредних субјеката који води Агенција за привредне регистре, утврдио да је решењем БД .../2014 од 22.09.2014. године, регистрована промена назива ВВ у АА, без икаквих других промена, па је прихватио активну легитимацију за подношење тужбе од стране АА као правног следбеника ВВ.

Одредбом члана 34. Закона о заштити конкуренције (“Службени гласник РС” бр.51/09 и 95/13) 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.

Одредбом члана 38. став 2. Закона о заштити конкуренције, прописано је да ће пре доношења решења у поступку због повреде конкуренције, Комисија обавестити странку о битним чињеницама, доказима и осталим елементима на којима ће засновати решење и позвати је да се изјасни у остављеном року.

По налажењу суда, сви разлози дати у образложењу оспореног решења, за сада, се не могу прихватити, јер испитни поступак од стране туженог органа није био правилно спроведен, а то је било потребно ради утврђивања одлучних чињеница и околности које су од значаја за разјашњење ове управне ствари, односно давања странкама могућности да остваре и заштите своја права и правне интересе.

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 образлажењу оспореног решења не упућују са сигурношћу на решење какво је дато у диспозитиву тог решења.

Суд налази да је Савет Комисије био дужан да оцени све наводе дате у

захтеву и допунама захтева 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, а посебно да се изјасни о детаљном и образложеном захтеву тужилаца да се њихово удруживање ради осигурања ГГ изузме од забране из члана 10. Закона о заштити конкуренције на период од три године у складу са чл. 11. и 12. овог Закона. Такође, тужени није образложио због чега и на који начин сматра да је закључени Уговор о конзорцијуму тужилаца рестриктиван, већ се одмах упушта у анализу испуњености услова за изузеће споразума из забране према чл. 11. Закона о заштити конкуренције, оцењујући за поједине законске услове да их тужиоци нису "у прихватљивој мери објаснили и доказали", а при томе их ни сам тужени орган не образлаже, нити наводи критеријуме за неприхватање испуњености услова да би овакав рестриктиван уговор био изузет из забране. Ово посебно, стога што су тужиоци поступајући по захтеву туженог од 25.04. и 21.05.2014. године доставили допуне захтева 09.05. и 11.06.2014. године, дајући податке о учесницима споразума детаљно образлажући садржај, природу, предмет и циљ потписаног споразума – Уговора о конзорцијуму; списак повезаних друштава учесника у споразуму уз навођење регистроване делатности и стварне делатности сваког повезаног друштва, као и њихових тржишних удела на тржишту које је повезано са релевантним тржиштем на којем делују учесници споразума, односно на релевантном тржишту на којем се одражавају ефекти споразума; опис и детаљно образложење укупних ефеката споразума на потрошаче на релевантном тржишту; детаљно образложење неопходности ограничавајућег дејства споразума, као и детаљно образложење степена ограничења конкуренције на релевантном тржишту услед постојања споразума.

У односу на овако детаљно поднети и образложени захтев, тужени орган није на поуздан начин утврдио да ли Уговор о конзорцијуму, испуњава услове из члана 11. Закона о заштити конкуренције, односно да ли доприноси унапређењу економског напретка, да ли дозвољава потрошачима правичан удео у насталим погодностима, да ли не намеће неопходно ограничење и да ли не пружа могућност спречавања конкуренције на било ком делу релевантног тржишта.

Овако донета 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, односно да се изјасне на изјашњење које је тужени орган, на сопствени захтев, прибавио од ГГ 22.07.2014. године, а које се односе на чињеницу учешћа тужилаца и осталих правних лица – понуђача, у поступку јавне набавке услуге осигурања имовине број 124/2013 из марта 2014. године, за наручиоца ГГ ....

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 истих разлога, суд је оценио и да нису испуњени услови из одредбе члана 43. став 1. Закона о управним споровима за доношење пресуде којом ће суд решити управну ствар, јер утврђено чињенично стање не пружа поуздан основ за то.

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 диспозитиву пресуде и вратио предмет надлежном органу на поновно одлучивње, сагласно одредби члана 42. став 1. истог Закона.

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 20.11.2014. године, 10 У. 12312/14

Записничар
мр Весна Чогурић, с.р.

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

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

ЈЗ/ВЈ