Република Србија
УПРАВНИ СУД
15 У 12773/11 (2009)
28.02.2012. 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 помоћником Весном Чогурић, као записничарем, у управном спору по тужби Акционарског друштва Индустрија млека и млечних производа "И." из Б., П. С., улица ..., које заступа директор С. П. и Акционарског друштва "М." из С. ... које заступа директор Д. Г., чији су пуномоћници адвокат Милица Суботић и адвокати Ортачког адвокатског друштва Јанковић, Поповић и Митић, из Београда, улица Чарли Чаплина број 37, у извршењу пресуде Врховног касационог суда Узп 390/10 од 28.10.2011.године, против решења Савета Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије број 5/0-02-135/09-18 од 22.05.2009. године, у предмету заштите конкуренције, у нејавној седници већа одржананој дана 28.02.2012. године, донео је

П Р Е С У Д У

Тужба се **УВАЖАВА и ПОНИШТАВА** решење Савета Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије број 5/0-02-135/09-18 од 22.05.2009. године.

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 D. F. G. B.., 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 конкуренције. 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 2008. 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 заштитићене 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 побијаном 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 и исту одбио пресудом 15 У 10130/10 (2009) од 22.10.2010.године.

Врховни касациони суд је одлучујући по захтеву Индустрије млека и млечних производа „И.“ а.д. Б.-П.С. и а.д.„М. С.“, за преиспитивање пресуде Управног суда 15 У 10130/10 (2009) од 22.10.2010.године, донео пресуду Узп 390/10 од 28.10.2011.године, којим је захтев тужилаца уважио, укинуо пресуду Управног суда 15 У 10130/10 (2009) од 22.10.2010.године и предмет вратио Управном суду на поновно одлучивање.Ово са разлога што је Врховни касациони суд нашао, да је Управни суд доношењем наведене пресуде битно повредио правила поступка и то право подносиоца на правично суђење, односно изношење

доказа и образложену судску одлуку, наводећи да је Управни суд у потпуности прихватио разлоге оспореног решења који су тужбом детаљно оспорени и у погледу чињеничног стања и у погледу примене материјалног права. Врховни касациони суд је нашао да су наводима захтева за преиспитивање, а који су били и наводи тужбе против оспореног решења, подносиоци захтева указивали на доказе од битног утицаја за одређивање релевантног тржишта откупа млека и доминантног положаја на истом, а који су садржани у актима под називом Анализа и Додатна анализа, али да у образложењу побијане пресуде ти докази, сем што је анализа поменута у наводима тужбе, уопште нису разматрани и цењени, чак ни у толикој мери да су сматрани ирелевантним за оцену законитости оспореног решења. На основу изнетог, по оцени Врховног касационог суда, тиме што је пропуштено да се оцене наведени докази, као и детаљни наводи тужбе којима се оспорава чињенично стање из дописа Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде Републике Србије од 22.10.2007.године и дописа Пословног удружења „З. с. Б.“, или наведе разлоге због којих сматра да су исти без значаја, Управни суд је повредио право подносилаца захтева на правично суђење које је предвиђено одредбом члана 32. став 1. Устава Републике Србије и представља обавезу суда да образложи своју одлуку, јер странка има право да буде упозната са ставовима суда на којима је та одлука заснована. Ово и са разлога, што је право странке праћено дужношћу суда да изнесе разлоге своје одлуке, који чине гаранцију објективности суђења и спречавају могуће злоупотребе, а обавеза образложења судске одлуке односи се на кључне аргументе који морају бити прецизно и јасно наведени, с тим што суд треба брижљиво и пажљиво да размотри све доказе и да ценећи их и појединачно и заједно одлучи које ће и због чега чињенице сматрати утврђеним, а које и због чега неће.

Такође, по оцени Врховног касационог суда, Управни суд у побијаној пресуди није дао разлоге због којих се чињенично стање, а које је нашао да је правилно утврђено, има подвести под одредбе чланова 1., 2., 6., 16. и 18. Закона о заштити конкуренције, који су цитирани у образложењу и очигледно чине материјално-правни основ пресуде.

Такође, по оцени Врховног касационог суда, у образложењу побијане пресуде, наведено је да је тужени орган правилно применио Уредбу о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта, која је донета ради спровођења Закона о заштити конкуренције, и позвао се на одребе члана 2. став 4. и 5. тачка 1. наведене Уредбе, али не и став 1. члана 2. којим је прописано да се релевантно тржиште утврђује применом теста малог, али значајног и трајнијег повећања цена од стране претпостављеног монополисте, и став 2.истог члана закона, којим је прописано у чему се састоји тај тест. Из оспореног решења, а и у тужби и у

захтеву се то истиче, да Комисија за заштиту конкуренције није спровела тест претпостављеног монополског повећања цена, већ је независно од тога утврдила релевантно тржиште ограничавајући га једним административним обележјем као тржиште премираног млека. Међутим, по оцени Врховног касационог суда, критеријум административног обележја млека као својства производа није предвиђен Уредбом, што доводи у сумњу правилност примене материјалног права у дефинисању појма релевантног тржишта, а што је од битног утицаја за утврђивање доминантног положаја и злоупотребе тог положаја на тржишту. Како су подносиоци захтева у акту Додатна анализа приложили тест у смислу члана 2. став 1. и 2. Уредбе, урађен од стране стручњака из економске области, али како тај доказ Управни суд уопште није разматрао, већ је прихватио став туженог, али без дате икакве правне аргументације за то, ускратио је право подносиоцима захтева на образложену судску одлуку.

Даље, по оцени Врховног касационог суда, произлази да је Управни суд посебно а и једино оценио наводе тужбе у вези са немогућности тужилаца да учествују у поновном поступку, налазећи да су ти наводи неосновани, јер је увидом у списе утврђено да је тужиоцима омогућено учешће у поступку, с обзиром да су доставили изјашњење и да су овлашћена лица саслушана. Тиме је Управни суд, по оцени Врховног касационог суда, одговорио на наводе које тужиоци нису ни истицали, будући да из тужбе произлази да тужиоци односно подносиоци захтева нису оспоравали право учешћа у поступку, већ неодржавање усмене расправе у смислу члана 139. Закона о општем управном поступку, обзиром да су дана 22.05.2009.године поднели захтев, допуњен дана 25.05.2009.године, туженом органу за одржавање усмене расправе, о коме нема доказа у списима да је одлучено, нити су о томе дати разлози у оспореном решењу, а Управни суд је пропустио да исто цени, те је повредио право тужилаца на правично суђење и образложену судску одлуку. Са свих наведених разлога, Врховни касациони суд је нашао да су побијаном пресудом Управног суда повређена правила поступка која су од утицаја на решење ствари, те је на основу члана 55. став 3. Закона о управним споровима („Службени гласник РС“,бр.111/09) одлучио као у диспозитиву пресуде Узп 390/10 од 28.10.2011.године и предмет вратио Управном суду који је дужан да расправи питања на која му је указано овом пресудом.

Поступајући по наведеној пресуди Врховног касационог суда, те оценом навода тужбе, одговора на тужбу и списа предмета ове управне ствари, Управни суд је нашао да је тужба основана.

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, применом одредби чл. 1., чл. 2. став 1. тачка 2., чл. 6. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“,бр.79/05), који је био на снази у време доношења побијаног решења, у вези са одредбама Уредбе о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта („Службени гласник РС“,бр. 94/05).

Међутим, основано се наводима тужбе доводи у сумњу чињенично стање утврђено у управном поступку пред туженим органом, са разлога што је у поступку пре доношења решења тужени орган повредио правила поступка прописана одредбама члана 9., 125. и 133. Закона о општем управном поступку (“Службени лист СРЈ” бр. 33/97, 31/01), будући да из тужбе произлази, а на коју околност указује и Врховни касациони суд, да тужиоци нису оспоравали право учешћа у поступку, јер и тужени орган наводи да је омогућено странкама узимање изјава овлашћених лица тужилаца, већ да тужиоци оспоравају неодржавање усмене расправе, у смислу члана 139. Закона о општем управном поступку, обзиром да су дана 22.05.2009.године, поднели захтев, допуњен 25.05.2009.године, туженом органу за одржавање усмене расправе, о чему нема доказа у списима предмета да је одлучено.

Такође, оспорено решење је захваћено битном повредом одредби члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку, којима је прописано да образложење решења садржи, између осталог, утврђено чињенично стање, правне прописе и разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на решење дато у диспозитиву. Ово са разлога што тужени није ценио све доказе на које су тужиоци указивали у току поступка, а који су од битног утицаја на одређивање релевантног тржишта откупа млека и доминантог положаја на истом, а који су садржани у акту Анализа и Додатна анализа, посебно имајући у виду да тужена Комисија није спровела тест претпостављеног монополског повећања цена, већ је независно од тога утврдила релевантно тржиште ограничавајући га једним административним обележјем као тржиште премираног млека.

Обзиром да је оспорено решење захваћено битном повредом правила поступка из наведених одредби Закона о општем управном поступку, суд за сада не може да расправи

спорна правна питања односно да оцени правилност утврђеног чињеничног стања и у вези са тим правилност примене Закона о заштити конкуренције и Уредбе о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта, те је потребно да у поновном поступку, тужени орган цени поднети захтев за одржавање усмене расправе од 22.05.2009.године, имајући у виду час и датум подношења истог, те на основу правилно спроведеног поступка донесе ново, на закону засновано решење, имајући при томе у виду да је у Акту Додатна анализа приложен тест у смислу члана 2. став 1. и 2. Уредбе о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта („Службени гласник РС“,бр.94/05), а какав тест тужени орган није спровео у поступку пре доношења оспореног решења, а све у циљу утврђивања релевантног тржишта.

Са изнетих разлога, налазећи да је оспореним решењем повређен закон на штету тужилаца, Управни суд је одлучио као у диспозитиву пресуде на основу одредбе члана 41. став 2. у вези са чланом 38. 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 28.02.2012. године, 15 У 12773/11 (2009)

Записничар,
Весна Чогурић,с.р.

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

За тачност отправка
управитељ писарнице
Дејан Ђурић

МП