



**Republika Srbija**  
**VRHOVNI KASACIONI SUD**  
**Uzp 320/2012**  
**28.03.2013. godina**  
**Beograd**

U IME NARODA

Vrhovni kasacioni sud, u veću sastavljenom od sudija: Snežane Živković, predsednika veća, Vere Pešić i Olge Đuričić, članova veća, sa savetnikom suda Radojkom Marinković, kao zapisničarem, odlučujući po zahtevu Preduzeća za trgovinu i usluge E.T. doo Kosovska 1/V, Beograd, koji je podnet preko punomoćnika R.P., advokata iz Advokatskog orthačkog društva K. & N. iz B., za preispitivanje sudske odluke - presude Upravnog suda 9 U 17635/10 od 10.04.2012. godine, uz učešće protivne stranke Komisije za zaštitu konkurencije Beograd, Kneginje Zorke broj 7, u pravnoj stvari zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu, u nejavnoj sednici veća održanoj dana 28.03.2013. godine, doneo je

P R E S U D U

Zahtev se ODBIJA.

O b r a z l o ž e n j e

Pobijanom presudom stavom prvim dispozitiva odbijaju se tužbe Preduzeća za trgovinu i usluge E.T. doo iz B., ovde podnosioca zahteva i Preduzeća za posredovanje, konsalting i usluge T. doo B., podnete protiv rešenja Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije broj 5/0-02-10/10-1 od 12.01.2010. godine. Stavom drugim dispozitiva pobijane presude odbija se zahtev tužioca Preduzeća za posredovanje, konsalting i usluge T. doo B. za naknadu troškova upravnog spora. Osporenim rešenjem Komisije za zaštitu konkurencije Republike Srbije broj 5/0-02-10/10-1 od 12.01.2010. godine, stavom I dispozitiva, utvrđuje se da su Preduzeće za trgovinu i usluge E.T. doo sa registrovanim sedištem u B. i Preduzeća za posredovanje, konsalting i usluge T. doo sa registrovanim sedištem u B., zloupotrebili dominantan položaj na relevantnom tržištu prekograničnog brzog transfera novca između fizičkih lica, bez otvaranja računa na teritoriji Republike Srbije, ugovaranjem ograničenja u ugovorima o saradnji zaključenim sa 24 poslovne banke, sa mogućnošću automatskog produženja, koji čini mrežu ugovora o podzastupstvu i to: odredaba o obavezama u pogledu "lojalnosti", odnosno "ekskluzivnosti" kako za vreme trajanja, tako i nakon isteka ili u slučaju raskida ugovora, koje su zaključila oba preduzeća i odredaba kojima se utvrđuje obaveza plaćanja određenog novčanog iznosa na ime kaznenih penala u slučaju kršenja "obaveze u pogledu lojalnosti" u toku trajanja, nakon isteka ili u slučaju raskida ugovora, u ugovorima koje je zaključilo Preduzeće za trgovinu i usluge E.T. doo, čime su sprečili i ograničili konkurenciju, odnosno ograničili tržište i tehnički razvoj na štetu potrošača. Stavom II dispozitiva osporenog rešenja odbijen je, kao neosnovan, zahtev Preduzeća za trgovinu i usluge E.T. doo, za prekid postupka podnet dana 29.12.2009. godine. Stavom III dispozitiva naloženo je Preduzeću za trgovinu i usluge E.T. doo da zaključi anekse kojima će izmeniti sve ugovore o saradnji, odnosno podzastupstvu, koji sadrže zabranjena ograničenja, tako što će se brisati odredbe "obaveze u pogledu lojalnosti", kako za vreme trajanja tako i nakon isteka ili u slučaju raskida ugovora i odredbe kojima se utvrđuje obaveza plaćanja određenog novčanog iznosa na ime kaznenih penala u slučaju kršenja "obaveze u pogledu lojalnosti" kako za vreme trajanja, tako i nakon isteka ili u slučaju raskida ugovora. Stavom IV dispozitiva osporenog rešenja Komisije za zaštitu konkurencije od 12.01.2010. godine, naloženo je Preduzeću za posredovanje, konsalting i usluge T. doo, da zaključi anekse kojima će izmeniti sve ugovore o saradnji odnosno podzastupstvu, koji sadrže zabranjena ograničenja, tako što će se brisati odredbe "ekskluzivnost", kako za vreme trajanja, tako i nakon isteka ili u slučaju raskida ugovora. Stavom V dispozitiva osporenog rešenja utvrđen je rok od 30 dana od dana dostavljanja tog rešenja za postupanje po nalogu iz trećeg i četvrtog stava dispozitiva, dok je stavom VI dispozitiva istog rešenja naloženo tužiocima da po izvršenju naloga iz stava III i IV, bez odlaganja, a najkasnije u roku od pet dana po isteku roka iz stava V dispozitiva, Komisiji za zaštitu konkurencije dostave dokaz o izvršenju naloga, odnosno zaključene anekse ugovora.

Zahtev za preispitivanje pobijane presude podnet je na osnovu člana 49. stav 2. tačka 3. i člana 49. stav 3. Zakona o upravnim sporovima. Podnosilac zahteva, Preduzeće za trgovinu i usluge E.T. doo iz B., smatra da su pobijanom presudom učinjene bitne povrede pravila postupka koje su mogle biti od uticaja na rešenje stvari, propisane članom 2., 33., 34. i 47. Zakona o upravnim sporovima, da su povređena opšta načela pravnog poretka propisana Ustavom Republike Srbije i da je presuda suprotna shvatanjima Evropskog suda za ljudska prava. Ponavljajući navode iz tužbe, ukazuje na povrede Zakona o opštem upravnom postupku učinjene u postupku pred tuženom Komisijom, jer je u odgovoru na obaveštenje o činjenicama argumentovano osporavao utvrđivanje i ocenu svih odlučnih činjenica, ali u obrazloženju osporenog rešenja ti navodi, naročito oni koje se odnose na njegov relevantan položaj na tržištu, dominantan položaj i njegovu zloupotrebu vanšto nisu ocenjeni niti je obrazloženo

opseg relevantnog uzista, dominantan položaj i njegovu zloupotrebu uopšte nisu cenjeni, niti je obrazloženo njihovo odbijanje, kao i da za ključne dokaze nije donet zaključak o izvođenju dokaza, zbog čega nije imao priliku da zaista učestvuje u postupku i da osporava kredibilitet odnosno dodatno ispituje ili obara navode banaka odnosno metodologiju analize. Pozivajući se na odluke Ustavnog suda ističe da je Upravni sud povredio pravo na obrazloženu sudsku odluku, jer je prihvatio razloge iz obrazloženja osporenog rešenja, iako je bio dužan da se osvrne na iznete argumente, da objasni zašto smatra da nisu pravno relevantni za konkretan postupak i zašto je dato obrazloženo osporenog rešenja dovoljno. Takođe se poziva na presudu Vrhovnog kasacionog suda u predmetu Uzp 390/10, navodeći da je sud zauzeo stav da je povređeno pravo podnosioca na pravično suđenje, odnosno iznošenje dokaza i obrazloženu sudsku odluku, ukoliko podnosioci ukazuju na dokaze od bitnog uticaja na odlučne činjenice, a Upravni sud ih ne razmatra i ne ceni, makar toliko da objasni zašto ih smatra irelevantnim za ocenu zakonitosti rešenja. Smatra da je Upravni sud bio dužan da održi usmenu raspravu, imajući u vidu složenost predmeta spora i činjenicu da je postupak vođen protiv dve stranke odnosno učesnika u postupku koji mogu a ne moraju imati iste interese, a koji su u konkretnom slučaju konkurenti zbog čega je moguće argumentovano tvrditi da imaju suprotan interes u postupku. Nalazi da je pogrešno zaključivanje Upravnog suda da je rok od šest meseci za odlučivanje propisan Zakonom o zaštiti konkurencije instrukcioni, a ne prekluzivni rok, s obzirom da su odredbe zakona izričite a ne uslovne, te nepoštovanje roka ima za posledicu pravnu prekluziju odnosno nemogućnost da se zakonom propisani rok samovoljno produži. Upravni sud je, prema navodima zahteva, bio dužan da donese odluku po tužbi u zakonskom roku od dva meseca i da poništi rešenje Komisije zbog kršenja rokova predviđenih zakonom. Osim toga, Upravni sud je bio dužan da osporenu odluku poništi i zbog procesne greške koja se ogleda u tome što Komisija nije dominantan položaj tužioca utvrdila u dispozitivu osporenog rešenja, već se samo u obrazloženju navodi da tužilac ima dominantan položaj. Posebno naglašava da naloge Komisije za zaključenje aneksa ugovora nije izvršio u strogom smislu, jer ova radnja zahteva saglasnost druge strane pa je poslao ponude bankama za zaključivanje aneksa, a Upravni sud je njegovu savesnost i poštovanje prava konkurencije iskoristio da ospori pravno zasnovan argument o nemogućnosti izvršenja naloga upravnog organa. Predlaže da Vrhovni kasacioni sud uvaži zahtev i preinači pobijanu presudu i usvoji tužbu ili istu ukine i predmet vrati nadležnom sudu na ponovno odlučivanje.

U odgovoru na zahtev protivna stranka, Komisija za zaštitu konkurencije, ističe da su navodi zahteva neosnovani i da je pobijana presuda na zakonu zasnovana, te predlaže da sud zahteve odbije.

Postupajući po podnetom zahtevu i ispitujući pobijanu presudu u granicama zahteva, u smislu člana 54. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS" 111/09), Vrhovni kasacioni sud je našao:

Zahtev je neosnovan.

Prema obrazloženju pobijane presude Upravni sud je doneo odluku kao u dispozitivu, jer je našao da je tuženi organ pravilno osporenim rešenjem utvrdio da su tužioci zloupotrebili dominantan položaj na relevantnom tržištu ugovaranjem ograničenja u ugovorima o saradnji zaključenim sa 24 poslovne banke, zbog čega su takvim ugovorima sprečili i ograničili konkurenciju, odnosno ograničili tržište i njegov tehnički razvoj na štetu potrošača na teritoriji Republike Srbije. Ovo iz razloga što su, i prema oceni Upravnog suda, ugovori koji sadrže restriktivne klauzule zaključeni sa poslovnim bankama kao podzastupnicima, sporazumi koji su, prema članu 7. st. 1. i 2. Zakona o zaštiti konkurencije ("Sl. glasnik RS" 79/05), naročito zabranjeni i ništavi, jer uvek bitno ograničavaju konkurenciju, a u obrazloženju pobijane presude Upravni sud je dao ocenu svih navoda tužbe, koje je smatrao relevantnim za odluku o zakonitosti osporenog rešenja. Nalazeći da je osporeno rešenje doneto bez povreda pravila postupka i da je na pravilno i potpuno utvrđeno činjenično stanje pravilno primenjeno materijalno pravo, Upravni sud je zaključio da nisu ispunjeni uslovi za njegov poništaj, pa time ni da na osnovu člana 43. stav 1. Zakona o upravnim sporovima presudom reši upravnu stvar, jer je pretpostavka za rešavanje u sporu pune jurisdikcije prethodna ocena suda da upravni akt treba poništiti.

Ocenjujući zakonitost pobijane presude Vrhovni kasacioni sud nalazi da je presuda doneta bez povreda pravila postupka i uz pravilnu primenu materijalnog prava na utvrđeno činjenično stanje sadržano u osporenom rešenju. Pobijanom presudom ocenjeni su svi navodi tužbe i pitanja i okolnosti koji su mogle biti od uticaja na zakonitost osporenog rešenja i za tu ocenu su dati dovoljni i jasni razlozi koje u svemu prihvata i ovaj sud.

Vrhovni kasacioni sud je cenio navode zahteva kojima se ukazuje da je pobijanom presudom povređeno pravo podnosioca na obrazloženu sudsku odluku i pravično suđenje, pa nalazi da ovi navodi nisu osnovani. Iz pobijane presude i dostavljenih spisa se vidi da je Upravni sud za odluku iz dispozitiva, dao jasne činjenične i pravne argumente i ocenio sve navode tužbe koji se odnose na pravilnost sprovedenog upravnog postupka, utvrđivanje odlučnih činjenica za rešenje ove upravne stvari i pravilnu primenu materijalnog prava. Takođe se iz dostavljenih spisa vidi da je Upravni sud pravilno zaključio da podnosilac ovoga zahteva, u upravnom postupku u kome mu je omogućeno da aktivno učestvuje tokom celog postupka, kao ni u tužbi kojom je pokrenuo upravni spor okončan pobijanom presudom nije ponudio drugačije podatke, niti je izneo ili ukazao na dokaze koji dovode u sumnju pravilnost utvrđenog činjeničnog stanja. Odredbom člana 41. stav 1. Zakona o upravnim sporovima je propisano da zakonitost osporenog upravnog akta sud ispituje u granicama zahteva iz tužbe, ali pri tom nije vezan razlozima tužbe. Po shvatanju Vrhovnog kasacionog suda, obaveza Upravnog suda da obrazloži svoju odluku ne podrazumeva obavezu da detaljno odgovori na sve navode iz tužbe po kojoj odlučuje, već da iste oceni i pri tome iznese jasan stav i argumente za one navode za koje nalazi da su pravno relevantni za ocenu zakonitosti osporenog akta. Sa iznetih razloga Vrhovni kasacioni sud nalazi da nije povređeno pravo podnosioca zahteva na obrazloženu sudsku odluku i pravično suđenje, time što je sud ocenio da su ostali navodi tužbe bez značaja za drugačiju ocenu zakonitosti osporenog rešenja.

Čenjeni su navodi zahteva da je Upravni sud povredio pravila postupka time što nije održao javnu raspravu, imajući u vidu složenost predmeta spora i činjenicu da je postupak vođen protiv dve stranke, odnosno učesnika u postupku koji mogu a ne moraju imati iste interese, a koji su u konkretnom slučaju konkurenti zbog čega je moguće argumentovano tvrditi da imaju suprotan interes u postupku, pa Vrhovni kasacioni sud nalazi da su i ovi navodi neosnovani. Ovo iz razloga što se Upravni sud pri rešavanju po tužbi pozvao na odredbu člana 33. stav 2. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS" broj 111/09), kojim je propisano da sud rešava bez održavanja usmene rasprave samo ako je predmet spora takav da očigledno ne iziskuje neposredno saslušanje stranaka i posebno utvrđivanje činjeničnog stanja ili ako stranke na to izričito pristanu. Upravni sud je, po oceni ovoga suda, u obrazloženju pobijane presude osnovano zaključio da je Komisija pravilno primenila odredbe člana 117. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku da pokrene i vodi jedan postupak iako je odlučivala o pravima, obavezama i odgovornostima dve stranke u postupku, budući da su prava i obaveze stranaka zasnovane na istom činjeničnom stanju i istom pravnom osnovu a organ je u pogledu oba predmeta stvarno nadležan. Nadalje, Vrhovni kasacioni sud nalazi da je osnovano zaključivanje iz obrazloženja pobijane presude da je u postupku utvrđeno postojanje kolektivnog dominantnog položaja četiri učesnika na tržištu, i da je postupak vođen protiv Preduzeća za trgovinu i usluge E.T. doo iz B., ovde podnosioca zahteva i Preduzeće za posredovanje, konsalting i usluge T. doo B., koji su zloupotrebili dominantan položaj na tržištu. Ovo jer se iz dostavljenih spisa i obrazloženja osporenog rešenja vidi da je u postupku koji je prethodio donošenju osporenog rešenja utvrđeno da navedeni učesnici, koji kao zastupnici W.U., sprovođenjem jedinstvene poslovne politike svog principala definisane tipskim ugovorima i identičnim priložima, štiteći njegove poslovne interese, odnosno nastupajući i nudeći uslugu na relevantnom tržištu pod imenom i obeležjima principala, defakto na tržištu nastupaju i krajnjim korisnicima se predstavljaju kao jedan ekonomski entitet, što nesumnjivo ukazuje na postojanje ekonomske veze usled koje navedeni zastupnici W.U., iako nezavisna pravna lica u pružanju relevantne usluge krajnjem korisniku, zajednički deluju kao jedan učesnik na tržištu, pa se, po oceni ovoga suda, neosnovano navodima zahteva ukazuje da su u konkretnom slučaju stranke protiv kojih je vođen postupak konkurenti i da je moguće argumentovano tvrditi da imaju suprotan interes u postupku. Kod napred iznetog Vrhovni kasacioni sud nalazi da je Upravni sud pravilno našao da su odlučne činjenice u upravnom postupku utvrđene potpuno i da pružaju pouzdan osnov za ocenu zakonitosti osporenog rešenja, pa time što javna rasprava nije održana nisu povređena pravila postupka koja su od bitnog uticaja na rešenje stvari.

Vrhovni kasacioni sud je cenio navode zahteva kojima se ukazuje da je Upravni sud pogrešno zaključio da je rok propisan članom 66. Zakona o zaštiti konkurencije instrukcioni, a ne prekluzivni, jer ovaj rok prema navodima nije uslovni, već izričit, što znači da nepoštovanje roka ima za posledicu pravnu prekluziju odnosno nemogućnost da se zakonom propisan rok samovoljno produži, te da nakon isteka toga roka Komisija gubi zakonski osnov za ostvarivanje svojih ovlašćenja da u konkretnom predmetu meritorno odlučuje, pa nalazi da ovi navodi nisu osnovani. Naime, odredbom člana 66. stav 1. tačka 2. Zakona o zaštiti konkurencije, propisano je da će Komisija u postupku koji se vodi po službenoj dužnosti doneti rešenje kojim se utvrđuju povrede iz člana 8. stav 1. i člana 19. stav 1. istog zakona, u roku koji ne može biti duži od šest meseci od dana donošenja zaključka o pokretanju postupka. Odredbom člana 52. Zakona o zaštiti konkurencije, propisano je da se u postupku pred Komisijom primenjuju pravila opšteg upravnog postupka, ako ovim zakonom nije drugačije propisano. Zbog složenosti postupka u pravnoj stvari zaštite konkurencije, Zakon o zaštiti konkurencije propisuje rok za postupanje koji je duži od roka propisanog u članu 208. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku. Međutim, odredbama Zakona o zaštiti konkurencije, nisu propisane pravne posledice u slučaju nedonošenja rešenja u označenom roku, koje isključuju obavezu nadležnog organa da započeti postupak okonča donošenjem odluke o pravnoj stvari koja je predmet tog postupka. Stoga se, po nalaženju ovoga suda, na navedena pitanja postupka, saglasno članu 52. Zakona o zaštiti konkurencije, primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku. Članom 208. stav 2. i članom 236. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku, propisano je postupanje kad nadležni organ ne odluči o predmetu postupka u zakonom propisanom roku. Iz navedenih zakonskih odredbi ne proizilazi da zakonodavac isključuje obavezu nadležnog organa da nakon proteka propisanog roka odluči o predmetu postupka, već se stranci daje mogućnost da svoje interese od takvog ponašanja uprave štiti korišćenjem propisanih pravnih sredstava pred organima uprave, odnosno sudom. Stoga je, po oceni ovoga suda, pravilno zaključivanje iz obrazloženja pobijane presude da rok iz člana 66. stav 1. tačka 2. Zakona o zaštiti konkurencije nije prekluzivni rok, čijim protekom se isključuje obaveza nadležnog organa da donese odluku u predmetnom postupku.

Ceneći i ostale navode zahteva Vrhovni kasacioni sud je našao da su bez uticaja na drugačije odlučivanje o zakonitosti pobijane presude, koja je doneta bez povreda pravila postupka i uz pravilnu primenu materijalnog prava, pa je na osnovu člana 55. stav 1. Zakona o upravnim sporovima odlučio kao u dispozitivu ove presude.

PRESUĐENO U VRHOVNOM KASACIONOM SUDU

dana 28.03.2013. godine, Uzp 320/2012

Zapisničar,

Radojka Marinković,s.r.

Predsednik veća - sudija,

Snežana Živković,s.r.