



Република Србија
УПРАВНИ СУД
15 У.2531/11
22.09.2011. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Обрада Андрића, председника већа, Јасминке Вукашиновић и Душице Маринковић, чланова већа, са судским саветником Весном Чогурић, као записничарем, решавајући по тужби тужиоца Ј.к.п. Г.г. из К., Улица ..., које по пуномоћју законског заступника директора Р.Д., заступа пуномоћник М.Д., адвокат из К., ... , против тужене Комисије за заштиту конкуренције Републике Србије, ради поништаја решења број ... од ... године, у нејавној седници већа одржаној дана 22.09.2011. године, донео је

ПРЕСУДУ

Тужба се **ОДБИЈА**.

Образложење

Оспореним решењем, у поступку по службеној дужности, покренутом по заједничкој иницијативи више каменорезачких радњи из К. Поднетој ... године, у ставу I диспозитива, утврђено је да Ј.к.п. Г.г. из К., има доминантан положај на релевантном тржишту издавања у закуп гробних места, на

територији гробља Б. у К.; у ставу II диспозитива, утврђује се да је Ј.к.п. Г.г. из К. злоупотребило доминантан положај на начин описан у тачкама тог става; у ставу III диспозитива, одбија се као неоснован захтев за прекид поступка који је тужилац поднео дана ... године; у ставу IV диспозитива решења, наложено је тужиоцу да: 1. измени Одлуке о издвајању делова парцела на Б. гробљу под посебан режим, тако што ће брисати одредбу којом се намеће обавеза закупцима да на сваком закупљеном гробном месту у издвојеном делу парцеле, израду и монтажу надгробног обележја повере искључиво Ј.к.п. Г.г. К.; 2. из типских Уговора о извођењу радова који се односе на израду и облагање опсега у издвојеном делу парцеле Б. гробља, брише одредбу којом је уговарало обавезу закупца гробног места да приликом постављања надгробног обележја (споменика) израду и монтажу повери искључиво Ј.к.п. Г.г. К.; 3. сачини обавештење у коме ће изричито навести да закупци гробних места на Б. гробљу нису у обавези да израду и облагање опсега повере искључиво Ј.к.п. Г.г. К., те да ово обавештење достави свим закупцима са којима је закључило уговоре о извођењу радова израде и облагања опсега, а по којима радови нису још започети, уз позив закупцима да се изјасне о својој намери да закључене уговоре одрже на снази, или да их, без штетних последица, раскину, а неизвршене послове повере другом извођачу уз поштовање свих прописаних стандарда и услова за извођење ових радова; 4. закупцима гробних места у издвојеном делу парцеле Б. гробља са којима још није уговорена израда и монтажа надгробног обележја, а радови израде и облагања опсега су изведени или је извођење у току, према типским Уговорима у којима су обавезани да израду и монтажу надгробног обележја (споменика) повере искључиво Ј.к.п. Г.г. К., понуди закључење Анекса којим ће се у тим уговорима брисати ова преузета обавеза закупца, 5. закупцима гробних места у издвојеном делу парцеле Б. гробља са којима су закључени уговори о изради и монтажи надгробног обележја, по којима радови још нису започети, достави обавештење да се изјасне о томе да ли желе да закључене уговоре одрже на снази или да их, без штетних последица, раскину, а исте послове повере другом извођачу уз поштовање свих прописаних стандарда и услова за извођење ових радова; 6. сачини и објави у локалним дневним новинама, на својој интернет страници, као и на видном месту у својим пословним просторијама, обавештење да закупци гробних места на Б. гробљу нису у обавези да послове израде и облагања опсега

повере искључиво Ј.к.п. Г.г., као и да закупци гробних места на издвојеном делу парцеле Б. гробља нису у обавези да израду и монтажу надгробног обележја повере искључиво Ј.к.п. Г.г.; У ставу V диспозитива, одређује се рок од 45 дана од дана пријема решења за извршење налога из става IV тачка 1. до 5. диспозитива, и рок од 15 дана од дана пријема решења за извршење налога из става IV тачке 6. диспозитива. У ставу VI диспозитива, налаже се тужиоцу, да у року од 5 радних дана од дана извршења налога из става IV диспозитива, Комисији за заштиту конкуренције достави доказе о извршењу. У ставу VII диспозитива, одређује се мера заштите конкуренције Ј.к.п. Г.г. из К., у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини ...% од укупног годишњег прихода оствареног у ... години. У ставу VIII диспозитива, налаже се Ј.к.п. Г.г. из К., да изврши уплату новчаног износа мере заштите конкуренције из става VII диспозитива и то ... динара (два милиона шестоосамдесетдве хиљаде динара), на рачун Буџета Републике Србије, са позивом на број овог решења. У ставу IX диспозитива, одређује се рок од 6 месеци од дана пријема решења за извршење обавезе из става VIII диспозитива, под претњом принудног извршења. У ставу X диспозитива, одређује се да ће о трошковима поступка накнадно бити одлучено посебним закључком, а у ставу XI диспозитива, да се ово решење објављује у “Службеном гласнику РС” и на интернет страни Комисије за заштиту конкуренције.

Тужилац у тужби коју је поднео Управном суду дана 04.03.2011.године и поднеску од 14.03.2011. године, оспорава законитост решења туженог органа са свих законом прописаних разлога и предлаже да суд тужбу уважи и поништи оспорено решење у целости, осим у ставу X диспозитива који се односи на трошкове поступка. Наводи да је оспорено решење незаконито, јер су истим тужиоцу повређена права, а пре свега право на обављање делатности односно поверених послова, имајући у виду да у оспореном решењу уопште нису примењени Закон о комуналним делатностима и Закон о сахрањивању и гробљима, с обзиром да је тужилац јавно предузеће које обавља делатност од општег интереса. Даље наводи да су у поступку доношења оспореног решења повређена правила поступка са разлога што у испитном поступку нису предузете све потребне доказне радње, а нарочито зато што није извршен увиђај нити је обављено одговарајуће стручно вештачење на основу исправа предочених у

поступку и стања на лицу места. Указује да тужени орган није имао у виду да је Б. гробље од самог оснивања под посебним режимом, али да грађани имају право да се одреде да ли ће и у ком делу тог гробља закупити гробно место, односно право да слободном вољом одаберу неко место на неком од постојећих гробаља. Додаје да су цене услуга и радова, које пружа тужилац, формиране у складу са законским прописима и уз сагласност оснивача, града К., односно нема произвољности у одређивању цена од стране тужиоца. Даље указује да тужилац никоме не може наметнути да се сахрани на одређеном гробљу, са ког разлога је тужени погрешно утврдио да нису од утицаја за дефинисање релевантног географског тржишта подаци о броју извршених сахрана у спорном периоду на свим гробљима у К. По оцени тужиоца, сва гробља у К. представљају релевантно географско тржиште, а не само Б. гробље, како је то погрешно утврдио тужени. Посебно наводи да тужени није доказао ни да је учињена забрањена радња из члана 16. став 2. Закона о заштити конкуренције, а што би била обавеза изричито прописана у члану 15. став 4. тог Закона. Тужени паушално наводи могућност да приватне каменорезачке радње имају слободу да своју делатност обављају на територији целе Републике Србије, погрешно наводећи да је то само “делимично прихватљиво”, као и што не прихвата чињеницу да су тужиоцу у оквиру послова сахрањивања, одржавања и уређивања гробља, поверени и послови који се односе на подизање обележја и погрешно констатује да тужилац ову комерцијалну делатност неосновано обавља као поверену делатност односно као последицу погрешног тумачења одредбе члана 46. Одлуке Скупштине града К. Евентуалне нејасноће да ли се одредбама Одлуке и послови бетонских радова израде опсега подразумевају као поверени тужиоцу, тужени није имао овлашћење да реши својим тумачењем већ је требало да затражи аутентично тумачење од доносиоца акта односно од Скупштине града К. На крају, тужилац наводи да је тужени орган пропустио да примени одредбе Закона о заштити конкуренције којима је прописано да се исти неће применити на јавна предузећа ако би примена тог закона спречила обављање његове делатности. Са свих наведених разлога, предлаже да суд због сложености предмета одржи усмену јавну расправу, тужбу уважи и поништи оспорено решење.

У детаљном одговору на тужбу, тужени орган је остао у свему при разлозима изнетим у образложењу оспореног решења, сматрајући да је решење правилно и на закону засновано, те предлаже да суд тужбу одбије као неосновану.

Одредбама члана 33. став 2. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС”, бр. 111/09), прописано је 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, а у ставу 3. истог члана, прописано је да је суд обавезан да посебно наведе разлоге због којих није одржао усмену расправу.

Полазећи од изнетих норми, а имајући у виду захтев тужиоца да се у овој ствари одржи усмена расправа, суд је нашао да усмена расправа није обавезна, јер се не ради о управном поступку у којем је учествовало две или више странака са супротним интересима, како је то прописано одредбом члана 34. став 2. наведеног Закона о управним споровима, а предмет је сложен али не изискује посебно утврђивање чињеничног стања. Налазећи да би одржавање усмене расправе одуговлачило судски поступак и изискивало трошкове тужиоца, решавајући овај спор без одржавања усмене расправе, сагласно одредби члана 33. став 2. Закона о управним споровима и испитујући законитост оспореног решења у границама захтева из тужбе, у складу са одредбама члана 41. став 2. Закона о управним споровима, Управни суд је, оценом навода тужбе, одговора на тужбу и списка предмета ове управне ствари, нашао да је тужба неоснована.

Правилно је, по оцени Управног суда, одлучио тужени орган када је у поступку у коме није било повреде правила поступка, одлучио као у свим тужбом оспореним ставовима диспозитива решења, а за своју одлуку тужени орган је дао довољне, јасне и на закону засноване разлоге у образложењу оспореног решења које у свему прихвата и суд.

Предмет управног поступка пред туженим било је утврђивање да ли уговори о извођењу радова које тужилац закључује са корисницима услуга, садрже одредбе забрањене Законом о заштити конкуренције (“Службени гласник

РС”, бр. 51/09). У том поступку, тужена Комисија спровела је испитни поступак, омогућила туженом да учествује у истом и изјасни се на наводе Студије Економског факултета у К., која је за потребе поступка сачињена у октобру ... године са циљем “ Истраживања услуга изнајмљивања гробних места и израде и постављања надгробних споменика на територији града К.”. Даље, предмет оцене је и примена Одлуке УО тужиоца од ... године и ... године о издвајању дела појединих парцела Б. гробља под посебан режим на начин да се на сваком закупљеном гробном месту у том делу парцеле, израда и монтажа надгробног обележја из асортимана тужиоца, по избору закупца, повери тужиоцу, као и то што се реализација овакве Одлуке спроводи закључивањем типског уговора о извођењу радова израде и облагања опсега којим се уговара да се купац обавезује да одређено гробно место из предмета уговора уради по плану и уређењу градских гробаља, тако што ће приликом постављања надгробног обележја израду и монтажу поверити искључиво тужиоцу.

Одредбом члана 6. став 1. Закона о заштити конкуренције (“Службени гласник РС”, бр. 51/09), прописано је да релевантно тржиште у смислу овог закона јесте тржиште које обухвата релевантно тржиште производа на релевантном географском тржишту, а чланом 9. наведеног закона, прописано је да се повредом конкуренције у смислу овог закона, сматрају акти или радње учесника на тржишту које за циљ или последицу имају или могу да имају значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције. Имајући у виду изнете норме, тужени орган је правилно применио Уредбу о критеријумима за утврђивање релевантног тржишта (“Службени гласник РС”, бр. 89/09), која је и донета у функцији спровођења Закона о заштити конкуренције, а којом је Влада Републике Србије прописала критеријеме за утврђивање релевантног тржишта.

Применом одредби наведене Уредбе, по оцени суда, тужени је правилно поступио када је као релевантно тржиште производа одредио три тржишта - тржиште давања у закуп гробних места, тржиште пружања услуга израде и монтаже надгробних обележја и тржиште пружања услуга израде и облагања опсега, све на правилно одређеном релевантном географском тржишту-територија Б. гробља у К. Такође, тужени је правилно поступио у смислу члана 2.

Уредбе о критеријумима за одређивање релевантног тржишта, када је утврђивао замењивост понуде и тражње на наведеним релевантним тржиштима производа те правилно утврдио да на релевантном тржишту давања у закуп гробних места нема супституције понуде и нема супституције тражње; да на релевантном тржишту пружања услуге израде и монтаже надгробних обележја постоји супституција понуде али да нема супституције тражње; а на релевантном тржишту пружања услуге израде и облагања опсега нема супституције тражње и нема супституције понуде. Такође је, по одлуци суда, тужени правилно утврдио релевантно географско тржиште само као територију Б. гробља у К., при чему је имао у виду одредбе члана 25. Одлуке о сахрањивању и гробљима (“Службени лист града Крагујевца”, бр. 8/98), којом је прописано да ће се на гробљу Б. сахрањивати сви грађани са подручја ГУП-а “К. 2005” која немају гробља или ако на гробљима нема места за сахрањивање, као и одредбе члана 32. став 2. исте Одлуке којима је прописано да се додељивање нових гробних места не може вршити на постојећим старим градским гробљима (“В”, “П” и “С”).

Имајући у виду овакво утврђивање релевантног географског тржишта као и релевантних тржишта производа, тужени орган је, по оцени суда, правилно утврдио да је тужиоцу поверени посао издавање у закуп гробних места на територији гробља Б. у К, да на том тржишту конкуренција не постоји, а да се тај поверени посао обавља на основу Закона о сахрањивању и гробљима и наведене Одлуке града К. Такође, по оцени суда, правилно је тужени утврдио да посао израде и монтаже надгробних обележја на утврђеном релевантном географском тржишту не спада у делатност која је поверена искључиво Ј.к.п. Г.г. и коју тужилац обавља као комерцијални посао за који постоји конкуренција, а да посао израде и облагања опсега тужилац неосновано сматра повереним. Директна последица затварања тржишта, односно издвајања делова парцела и стављања под посебан режим тог дела Б. гробља, а на основу наведених одлука, јесте да је купац гробног места на издвојеном делу парцеле принуђен да плати знатно вишу цену услуге израде и постављања надгробног споменика него што би платио у случају да постоји могућност избора каменорезачке радње. Одлуком УО Ј.к.п. Г.г. искључена је могућност избора каменорезачке радње која ће извршити израду и монтажу надгробног обележја, а што и по оцени суда, представља ограничење

избора крајњег потрошача са последицом висине цене за услугу коју је купац у обавези да плати. У том смислу, тужени орган је правилно утврдио да се, у конкретном случају, за поверени посао за који на тржишту не постоји конкуренција (закуп гробног места) погрешно везује посао за који на тржишту постоји конкуренција (израда и монтажа надгробног обележја) уз истовремено уговарање услуге за коју је конкуренција елиминисана (израда и облагање опсега). На овај начин се предности монополског положаја тужиоца који има на тржишту давања у закуп гробних места преноси на тржиште израде и монтаже надгробних обележја на коме и настају ефекти и радње које се сматрају радњом злоупотребе, сагласно цитираним одредбама члана 16. Закона о заштити конкуренције. Ово и са разлога, што је по оцени суда, тужени орган правилно нашао да из одредби члана 31. и 46. Одлуке, не произлази закључак да је израда опсега поверени посао. На основу свега изнетог, тужени орган је правилно утврдио постојање забрањеног “везивања” односно постојање радњи супротно члану 16. став 2. тачка 4. Закона којим се условљава закључење уговора тиме да друга страна прихвати додатне обавезе које по својој природи или према трговачким обичајима нису у вези са предметом уговора. У конкретном случају, постоји “везани” и “везујући” производ односно учесник на тржишту односно корисник услуга (купац) приморан је да “везани производ” који жели или може да набави од другог учесника на тржишту и по другим условима, искључиво набавља у пакету са “везујућим производом” од “доминантног учесника”, односно учесници на тржишту приморани су да приликом закључивања уговора о закупу гробног места на издвојеном подручју гробља Б. у К., са тужиоцем закључе и уговор о изради и постављању надгробног обележја и уговор о извођењу радова који се односи на израду и постављање опсега, о чему су приложени докази у списима предмета, а што тужилац и сам наводи у изјашњењу на Студију који је Комисији достављен дана ... године (тачка 5. и 6. изјашњења). Све ово за последицу има економску снагу тужиоца и доминацију на поменутом тржишту.

Суд је извршио увид у комплетне списе предмета и нашао 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 тужбе који се односе на то да тужена Комисија није поступила по

правилима поступка које прописује члан 41. Закона о заштити конкуренције и налази да исти нису од утицаја на другачију одлуку, јер је одредбама наведеног члана Закона, прописано 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 одузимају ствари. Наведеним одредбама није прописана обавеза спровођења свих радњи које су наведене у истом члану односно тужени је овлашћен да спроводи радње и изводи доказе који омогућавају правилно утврђивање чињеничног стања, а што је тужени орган у конкретном случају и учинио. Ово посебно са разлога што је након спроведеног испитног поступка, тужиоцу достављено на изјашњење обавештење о чињеницама утврђеним у поступку бр. ... од ... године, са напоменом да ће на тако утврђеном чињеничном стању и изведеним доказима, тужени засновати своје решење, а све сагласно одредби члана 38. став 2. Закона о заштити конкуренције, којом је прописано да пре доношења решења у поступку због повреде конкуренције, Комисија ће обавестити странку о битним чињеницама, доказима и осталим елементима на којима ће засновати решење и позвати је да се изјасни у остављеном року. Суд је имао у виду да у одговору на наведено обавештење, које је достављено туженом дана ... године, тужилац уопште није доводио у питање радње које је тужена Комисија предузела у току испитног поступка нити је предложио извођење нових доказних радњи, самим тим ни увиђај, ни вештачење. Такође, суд је нашао да су неосновани наводи тужбе који се односе на погрешно утврђивање релевантних тржишта производа и погрешно утврђивање релевантног географског тржишта. Даље, неосновани су наводи тужбе који указују на то да тужена Комисија није доказала да је наступила штета за крајње кориснике услуга односно закупце гробних места на издвојеном делу Б. гробља, имајући у виду да је одредбама члана 73. став 2. Закона о заштити конкуренције, прописано да решење Комисије не претпоставља да је штета наступила, већ се иста мора доказивати у судском поступку. Тужена је у поступку испитивања постојања повреде конкуренције овлашћена само да утврди да постоји сама повреда, односно акт или радња учесника на тржишту које за циљ или последицу имају, или могу имати, значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције као правног института који се штити законом, а није овлашћена да

утврђује да је штета неспорно и наступила. У том смислу су неосновани и наводи тужбе који се односе на то да се Закон о заштити конкуренције неће применити на јавно предузеће ако би примена закона спречила обављање његове делатности. Ово са разлога што злоупотреба доминантног положаја на тржишту представља повреду конкуренције, у ком случају се имају применити одредбе наведеног закона ради обезбеђења равноправности учесника на тржишту, а све у циљу подстицања економске ефикасности и остваривања економског благостања друштва у целини, нарочито потрошача. Такође, по оцени суда, на другачију одлуку нису ни наводи тужбе који се односе на питање цена услуга од стране тужиоца и цена приватних каменорезачких радњи, које по наводима тужбе Комисија није на поуздан начин утврдила, из разлога што начин формирања цена није био предмет испитног поступка пред Комисијом јер исто није одлучна чињеница у конкретној управној ствари.

Коначно, по оцени суда, неосновани су наводи тужбе који се односе на погрешно тумачење Одлуке о сахрањивању и гробљима. Ово са разлога што је одредбама члана 1. Закона о сахрањивању и гробљима (“Службени гласник СРС”, бр. 20/77, 24/85, “Службени гласник РС”, бр. 53/93...101/05), прописано да се сахрањивање умрлих, одређивање и стављање ван употребе гробља, одржавање и уређење гробља и крематоријума врши на начин утврђен прописом скупштине општине, донетим у складу са начелима овог закона и другим прописима који се односе на сахрањивање и гробља, а да је одредбама члана 6. став 1. истог Закона прописано, да послове погребне делатности и уређивања и одржавања гробља врше организације удруженог рада којима је скупштина општине поверила вршење ових послова. На основу изнетог, и по оцени суда, поверени посао у конкретном случају представља само посао издавања у закуп гробних места, сагласно одредби члана 43. Одлуке о сахрањивању и гробљима Скупштине града К., којима је прописано да се под уређењем гробља подразумева изградња објеката неопходних за вршење погребних делатности (мртвачнице, продавнице и други објекти), комуналних уређаја и инсталација (водовод, чесме, канализације, wc и расвета), спољних и унутрашњих саобраћајница, колске саобраћајнице, простор за паркирање и пешачке саобраћајнице, подизање зеленила и ограде гробља и ближе одређивање и нумерација гробних места. У смислу изнетог, наведеним одредбама Одлуке, и по оцени суда, није предвиђено да уређење

гробног места и израда надгробних споменика представља уређење гробља, што представља поверени посао, већ исто представља комерцијални посао односно посао за који постоји конкуренција. Са изнетих разлога, суд у свему прихвата навод оспореног решења да тужилац неосновано поистовећује уређење гробља, што јесте поверени посао и уређење гробног места, што није исто и не спада у поверене послове тужиоца. Управо супротно, тужилац за обављање поверених послова незаконито везује пружање услуга комерцијалног карактера, односно услуге, израде и постављање надгробних обележја и услуге израде и постављања опсега, спречавајући и ограничавајући конкуренцију на уштрб потрошача односно крајњих корисника.

Применом критеријума тежине, последица и трајања повреде конкуренције, тужена Комисија је ценила све отежавајуће и олакшавајуће околности, те је, налазећи да Одлука директора тужиоца од ... године, донета у току трајања поступка, представља акт настављања вршења радње злоупотребе, али у мањем обиму, правилно утврдила висину износа мере заштите конкуренције, применом одредби члана 57. став 2. и члана 68. став 1. тачка 1. Закона о заштити конкуренције и члана 3. Уредбе 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", бр. 50/2010).

Са изнетих разлога, налазећи да оспореним решењем није повређен закон на штету тужиоца, те да је за своју одлуку у свим тужбом оспореним ставовима диспозитива решења, тужени орган дао јасне, довољне и на закону засноване разлоге, Управни суд је одлучио као у диспозитиву пресуде, на основу одредбе члана 40. став 2. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", бр. 111/09).

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ

дана 22.09.2011.године, 15 У.2531/11

**Записничар,
Весна Чогурић,с.р.**

**Председник већа – судија
Обрад Андрић, с.р.**

**За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић**

БТ