



Република Србија  
**КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ  
КОНКУРЕНЦИЈЕ**

Број: 4/0-02-49/2011-03

Веза: 4/0-02-658/2010-1

Датум: 17.3.2011. године

Београд

На основу чл. 22. ст. 2., чл. 57. и чл. 68. ст. 1. тач. 2) Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09), чл. 192. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010) и чл. 3. и 4. 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), у поступку покренутом по службеној дужности против Ветеринарске коморе Србије, Булевар Ослобођења бр. 18, Београд, коју заступа председник Грго Тиквицки, одлучујући о мери заштите конкуренције, Савет Комисије за заштиту конкуренције на 21. седници одржаној 17.3.2011. године, доноси

## **РЕШЕЊЕ**

**I ОДРЕЂУЈЕ СЕ МЕРА ЗАШТИТЕ КОНКУРЕНЦИЈЕ** Ветеринарској комори Србије, Булевар Ослобођења бр. 18, Београд, у облику обавезе плаћања новчаног износа у висини 7% од укупног годишњег прихода оствареног у 2007. години, због тога што је закључила и извршила забрањени споразум доношењем одлуке Управног одбора Ветеринарске коморе Србије од 21. марта 2008. године под називом „Ценовник минималних цена ветеринарских услуга“ са важношћу од 1. маја 2008. године, утврђен правоснажним решењем Комисије за заштиту конкуренције број 4/0-01-293/08-11 од 21.11.2008. године.

**II НАЛАЖЕ СЕ** Ветеринарској комори Србије, Булевар Ослобођења бр. 18, Београд, да изврши меру заштите конкуренције из става I диспозитива, уплатом новчаног износа у висини од 1.243.690,00 РСД (словима: милион двестачетрдесеттри хиљаде шестодеведесет динара) у корист буџета Републике Србије, са позивом на број предмета.

**III УТВРЂУЈЕ СЕ РОК** од четири месеца за извршење обавезе из става II диспозитива од дана пријема овог решења, под претњом принудног извршења.

### **Образложење**

Пресудом Управног суда број од 5-У 5185/10 од 18.11.2010. године и пресудом број 5-У 6375/10 од 18.11.2010. године одбијене су тужбе Ветеринарске коморе Србије (у даљем тексту: Комора) и потврђено је Решење Комисије за заштиту конкуренције о привременој мери број 4/0-01-293/08-04 од 13.08.2008. године као и коначно Решење Комисије за заштиту конкуренције број 4/0-01-293/08-11 од 21.11.2008. године.

Решењем Комисије за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија) о привременој мери обустављена је од примене одлука Управног одбора Коморе од 21. марта 2008. године - Ценовник минималних цена ветеринарских услуга од 1. маја 2008. године (у даљем тексту: Ценовник), до доношења решења о окончању поступка. Наложено је Комори да обавести чланове о привременом обустављању Ценовника, на исти начин како их је обавестила и о ступању на снагу Ценовника, као и да обавештење о привременом обустављању од примене истакне на веб страници Коморе.

Коначним решењем Комисије утврђено је да је одлука Управног одбора Коморе од 21. марта 2008. године под називом Ценовник минималних цена ветеринарских услуга са важношћу од 1. маја 2008. године (у даљем тексту: Ценовник), акт који за циљ или последицу има битно спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције на релевантном тржишту, односно да је та одлука забрањени споразум, који је ништав по самом закону. Наложено је Комори да на почетној веб страници постави обавештење да је Ценовник забрањен и ништав споразум у смислу Закона о заштити конкуренције.

Комисија за заштиту конкуренције је покренула по службеној дужности управни поступак ради одређивања управне мере сходно члану 57. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09, у даљем тексту: Закон). Поступак је покренут према чл. 114. ст. 1. и чл. 115. ст. 1. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/2010, у даљем тексту: ЗУП), достављањем странкама у поступку Обавештења са позивом на изјашњење број 4/0-02-658/10-1 дана 27.12.2010. године. У току спроведеног поступка констатовано је чињенично стање да је Прекршајни суд у Београду донео решење И-39 Пр. број 361229/10 од 5.3.2010. године којим је одбачен захтев за покретање прекршајног поступка.

Позивом на изјашњење Комори је омогућено учешће у поступку у складу са чланом 9., а у вези члана 132. ЗУП.

У одговору од 20.1.2011. године, Комора је истакла: да је у разумном року од пријема пресуде Управног суда, дана 17.12.2010. године, поставила на веб страници обавештење о томе да је пресудом одбијена њена тужба на решење Комисије којим је Ценовник проглашен забрањеним споразумом; да је пре доношења судске одлуке, на 27. седници Управног одбора Коморе одржаној 22.2.2010. године донела одлуку о Препорученом ценовнику, чија тачка 9. је објављена на веб страници Коморе у оквиру Записника са 27. седнице; да је уз Препоручени ценовник дато објашњење према којем свака станица или амбуланта тај ценовник може прилагодити свом званичном ценовнику; да је чињеница да је Препоручени ценовник у ствари раније постојећи ценовник, којим су презентоване цене дате као препоручене, а не више као минималне и да је 20.11.2010. године одржана скупштина Коморе на којој су изабрани нови чланови Управног одбора и других органа, који ће у најскорије време донети одговарајуће одлуке у погледу измене Статута, Правилника, итд., што ће створити формалне претпоставке за доношење новог Препорученог ценовника.

Уз одговор, Комора је доставила потврду Народне банке Србије о пријему одобреног финансијског извештаја за 2007. годину (у даљем тексту: Потврда о приходима) са прегледом исказаних позиција - пословни приход, финансијски и остали приход.

Након што је размотрила све околности конкретног случаја, као и наводе из одговора учесника, Комисија је одлучила као у диспозитиву предметног решења.

Оцењујући могућност покретања поступка и примене управних мера у конкретној ситуацији, на основу правоснажног решења Савета Комисије донетог по претходном Закону, Савет Комисије је заузео правни став према коме је у оваквој чињенично и правној ситуацији нужно покретање поступка за изрицање управних мера из члана 68. у вези члана 57. став 1. Закона.

Поступак је започет по раније важећем Закону о заштити конкуренције („Службени гласник РС“ бр. 79/05, у даљем тексту: претходни Закон), те је примена његових одредаба неспорна. У складу са одредбама претходног Закона констатована је повреда, док је захтев за покретање прекршајног поступка обустављен. Међутим, такође је неспорно да се поступак по утврђеној повреди мора окончати, што значи да исти никако не може бити обустављен или прекинут услед наводне правне празнине, настале применом прописа који регулишу заштиту конкуренције.

Наиме, полазећи од циља Закона, и поверених послова из члана 21. став 1. тачка 2) Закона, Комисија има дужност да поступак заштите конкуренције реализује до краја. С обзиром на чињеницу да сврха и циљ Закона нису само у утврђивању радње повреде конкуренције, односно у конкретном случају закључења и извршења споразума који је забрањен, већ и у примени прекршајних мера, односно управних мера заштите конкуренције, то овај поступак није у супротности са чланом 74. Закона. Ради се заправо о примени једино могућег скупа правних норми на конкретан случај, због објективне и, од воље Комисије независно наступеле

околности, да је услед регулаторних измена примена прекршајне одговорности искључена. У прилог изнетог става говори опште прихваћено начело правне сигурности у казненом праву, имплементирано у Уставу Републике Србије, да се казна одређује према пропису који је важио у време кад је дело учињено, изузев кад је каснији пропис повољнији за учиниоца. Према оба прописа (члан 7. претходног Закона и члан 10. важећег Закона) акти који имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције на релевантном тржишту јесу забрањени споразуми.

Имајући у виду да је по својој правној природи мера заштите конкуренције из члана 68. Закона управно казнена мера, Комисија налази да се у конкретном случају, у погледу санкције, има применити нови Закон, с обзиром на то да је повољнији за учиниоца, нарочито из следећих разлога: закључивање и извршавање рестриктивних споразума (који су забрањени) не представља прекршај по новом Закону, што подразумева, између осталог да одговорно лице није прекршајно одговорно; прописана је само горња граница (10%) код одмеравања новчаног износа мере заштите конкуренције, док је претходним Законом као прекршај била одређена и доња граница од 1% за одмеравање висине новчане казне; није прописана обавеза изрицања заштитне мере у облику одузимања предмета и забране вршења одређених послова, што би било обавезно у случају примене претходног Закона према члану 73.; Комисија не може одредити рок за наплату мере заштите у краћем трајању од три месеца, док би по претходном Закону тај рок био општи рок од 8 дана када прекршајно решење постаје извршно. У прилог оваквог становишта стоји и став прекршајног суда. По захтеву за покретање прекршајног поступка бр. 4/0-01-87/09 од 25.5.2009. године против Ветеринарске коморе Србије, Прекршајни суд у Београду донео је решење И-39 Пр. број 361229/10 од 5.3.2010. године, којим је одбачен захтев за покретање прекршајног поступка. У образложењу решења наведено је да је новим Законом за противправну радњу наведену у захтеву искључена прекршајна кажњивост а прописано је одређивање мере заштите конкуренције, што је блажи пропис по учиниоца. Истоветан став изражен је и у пресуди Вишег прекршајног суда у Београду 15-ПРЖ-бр.7115/10 од 09.03.2010. године, где се чак експлицитно утврђује да треба применити, као повољнији за учиниоца каснији пропис, односно Закон о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 51/09), којим радња повреде конкуренције није прописана као прекршај. С обзиром на то да је Закон о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 79/05), по коме је и донето правноснажно решење од 21. новембра 2008. године, предвиђао прекршајне мере према учесницима на тржишту, а имајући у виду да Закон такве мере не предвиђа, правно није могуће утврдити прекршајну одговорност на страни наведених странака.

Супротно гледиште да је забрањено покретање поступка за изрицање управних мера, значило би да понашања учесника на тржишту која представљају неспорно утврђену радњу повреде конкуренције, остају без правне санкције, у ком случају би решења Комисије представљала само констатацију (декларативну одлуку), што је супротно циљу и сврси Закона.

Такође, није сметња да се поступак изрицања управних мера спроведе након правоснажно окончаног поступка којим је утврђена повреда конкуренције, јер смисао одредбе члана 38. став 3. Закона јесте у томе да се управна мера мора изрећи (обавезност изрицања управне мере као последица утврђене повреде), а није релевантно у ком временском периоду је покренут поступак.

Наиме, само утврђивање радње која представља повреду конкуренције, без изрицања мере заштите конкуренције, представљало би потпуно обесмишљавање примене Закона. У том смислу, Савет Комисије посебно истиче значај узрочно-последичне везе која мора да постоји између радње која представља повреду конкуренције и мере, чија сврха односно циљ није и никако не може бити само изрицање мере учеснику на тржишту који је радњу извршио, већ се њен значај мора посматрати у контексту утицаја на остале учеснике на тржишту, али и на подизање свести о значају права конкуренције, као и на осигуравање ефикасности конкуренције.

Савет Комисије посебно истиче и значај начела заштите права грађана и заштите јавног интереса, утврђеног чланом 6. Закона о општем управном поступку, којим је прецизно прописана обавеза органа, односно организације која води управни поступак да штити јавни интерес. Под јавним интересом се треба и мора разумети квалификовани облик општег интереса чијим се остваривањем задовољавају одређене виталне потребе друштва као целине или појединих његових знатних делова. Према оцени Савета Комисије, у конкретном случају ради се управо и о задовољавању виталне потребе друштва, да се прописи доследно спроводе и да надлежни државни органи, односно организације каква је и Комисија, примене сва, на закону заснована правна средства, како би се испунио циљ Закона, односно обезбедила заштита конкуренције.

Савет Комисије је приликом утврђивања висине износа мере заштите конкуренције применио одредбе чл. 57. ст. 2. и чл. 68. ст. 1. тач. 2) Закона у вези чл. 7. Закона као и чл. 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, у даљем тексту: Уредба). Према члану 7. став 1. Закона, годишњи приход учесника на тржишту утврђује се у висини укупног годишњег прихода пре опорезивања, за обрачунску годину која претходи години у којој је покренут поступак. Година која је претходила покретању поступка је 2007. година а укупни приходи Коморе за 2007. годину (пословни, финансијски и остали приходи), према Потврди о приходима, коју је сама доставила, износили су 17.767.000,00 динара.

Према намери, тежини, последицама и трајању повреде конкуренције, Савет Комисије је ценио повреду конкуренције.

Савет Комисије је заузео становиште да је споразум конкурената о продајној цени, односно одлука удружења о минималној продајној цени услуга њених чланова радња која сама по себи представља најтежу повреду конкуренције, на шта указује

пракса, као и смернице за утврђивање висине износа националних тела за заштиту конкуренције у ЕУ, што представља извор права према Споразуму о стабилизацији и придруживању. Споразум конкурената о продајној цени припада споразумима који за циљ имају значајно ограничење конкуренције и који никада не стварају објективан економски напредак, нити потрошачима доносе корист. Из тог разлога, без обзира на конкретне ефекте, који и не морају доћи до изражаја, ако се споразум не примени, та врста споразума је без изузетка забрањена и ништава, што значи да повреда закона постоји и ако споразум није примењен, већ само закључен.

Полазећи од наведеног, а у циљу утврђивања трајања повреде конкуренције, Савет Комисије налази да је повреда конкуренције започела доношењем одлуке Коморе, односно доношењем обавезујућег Ценовника од 21. марта 2008. године а трајала је најмање до доношења решења Комисије од 21.11.2008. године.

У погледу утврђивања последица повреде конкуренције закључује се да је радња (примена обавезујућег Ценовника минималних цена ветеринарских услуга) предузимана од стране свих чланова Коморе на територији Републике Србије, којих има око 3.500 хиљаде. То потврђују само три покренута дисциплинска поступка против чланова Коморе због непоштовања ценовника. На тај начин аутоматски су били погођени сви корисници услуга у наведеном периоду, чиме су веома штетне последице наступиле на целокупном тржишту пружања ветеринарских услуга на територији РС.

У име Коморе, Управни одбор је донео обавезујући Ценовник са јединим циљем да уједначи цену услуга код свих станица и амбуланти и да на тај начин у потпуности искључи ценовну конкуренцију. Узимајући у обзир састав чланова Управног одбора (председник, потпредседник, један представник Министарства, један представник јавне ветеринарске службе и три представника ветеринарске организације), Савет Комисије налази да су чланови Управног одбора морали бити свесни да ће обавезујући Ценовник имати за последицу да ниједан ветеринар неће применити другачију цену од минимално прописане, што само по себи доводи до елиминације ценовне конкуренције. Поред тога, одредбама унутрашњих аката Коморе (Статута, Правилника и Кодекса) изричито су обавезани ветеринари да се придржавају ценовника Коморе, уз претњу санкцијама (нпр. изрицањем новчаних казни у висини од 10.000 до 30.000 динара), међу којима је и најтежа санкција: одузимање лиценце за рад, што потврђује да је обавезивање на примену Ценовника предузето са свешћу о томе да се том радњом елиминише ценовна конкуренција на тржишту пружања ветеринарских услуга, односно повреди конкуренција.

Поред намере, тежине, последица и трајања утврђене повреде конкуренције, приликом одређивања висине износа мере заштите конкуренције у обзир су узети и други прописани критеријуми за одређивање висине износа, односно олакшавајуће и отежавајуће околности.

Оцењујући околности као што су обустављање радњи које представљају повреду конкуренције и отклањање последица повреде конкуренције, прописане чланом 3.

тачка 5) и 6) Уредбе као околности које утичу на висину мере заштите конкуренције, Савет Комисије налази да се Комори ове околности приписују као отежавајуће. Наиме, Комора није обуставила вршење повреде конкуренције нити је предузела радње на отклањању последица повреде конкуренције пре него што је сазнала да је повреда конкуренције коју је учинила откривена а ни пре предузетих процесних радњи у складу са законом којим се уређује заштита конкуренције.

С обзиром на то да Комора раније није предузимала истоврсна понашања која представљају повреду конкуренције (није било поврата), та околност је узета у обзир као олакшавајућа. Разматране су и друге олакшавајуће околности према пропису о критеријумима за одређивање висине мере али у конкретном случају није констатовано постојање других олакшавајућих околности.

Сви наведени критеријуми и отежавајуће и олакшавајуће околности допринели су закључку да је у конкретном случају оправдано и неопходно одредити наведени проценат мере заштите конкуренције, па се Савет Комисије определио на висину од 7% од укупног годишњег прихода оствареног у 2007. години.

Приликом одмеравања висине изречене мере, Савет Комисија се придржавао како аналитичког тако и синтетичког метода вршећи одмеравање висине изречене мере, на основу свеукупне оцене свих околности и то како олакшавајућих, тако и отежавајућих, па изречена мера представља правичну и логичну резултанту свих околности, имајући притом увек у виду сврху изрицања ових мера.

Чланом 68. став 1. Закона, прописано је да се мера заштите конкуренције одређује у процентуалном износу у односу на укупни годишњи приход учесника на тржишту, са законским максимумом до 10%. Примењујући критеријум намере, тежине, последице и трајања повреде конкуренције, а узимајући у обзир утврђене отежавајуће околности и олакшавајућу околност, Савет Комисије је утврдио меру заштите конкуренције у висини од 7% од укупно оствареног прихода у 2007. години (17.767.000,00 динара), што износи 1.243.690,00 РСД (словима: милион двестачетрдесеттри хиљаде шестодеведесет динара).

На основу чл. 57. ст. 1, 2. и 3, чл. 68. ст 1. тач. 2) Закона, одлучено је као у ставу I и II диспозитива овог решења.

Рок за поступање по налогу утврђен у ставу III диспозитива, одређен је на основу чл.68. ст. 2. Закона и чл. 4. 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.

**Поука о правном средству:**

Ово решење је коначно у управном поступку.

Против овог решења није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор тужбом која се подноси Управном суду, у року од 30 дана од дана пријема решења.

**Председавајући Савета**

Весна Јанковић, Председник Комисије