



**R E P U B L I K A
S L O V E N I J A
U P R A V N O
S O D I Š Č E**



UPRS Sodba I U 175/2020-29

Sodišče: Upravno sodišče

Oddelek: Upravni oddelek

ECLI: ECLI:SI:UPRS:2023:I.U.175.2020.29

Evidenčna številka: UP00068552

Datum odločbe: 13.04.2023

Senat, sodnik posameznik: Mojca Mlakar (preds.), Irena Grm (poroč.), mag. Jonika Marflak Trontelj

Področje: PRAVO OMEJEVANJA KONKURENCE - UPRAVNI POSTOPEK - VARSTVO KONKURENCE

Institut: varstvo konkurence - omejevalna ravnanja - omejevalni sporazum - prepoved omejevalnih sporazumov - delitev trga - pojem omejitve konkurence "zaradi cilja" - ravnanje z odpadno embalažo -upoštevni trg - neizvedba dokaza - zaslišanje prič - vnaprejšnja dokazna ocena - absolutna bistvena kršitev določb postopka

Zveza: ZPOmK-1 člen 6. Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) člen 101. ZUP člen 9, 10, 237, 237/2, 237/2-3, 237/2-7

Jedro

Upravni organ lahko zavrne izvedbo dokaza kot nepotrebne iz razloga, ker je dejstvo že dokazano, samo če je obstoj dejstva, ki se z zavrnjenim dokaznim predlogom dokazuje, že dokazan, nikakor pa ne takrat, ko bi lahko iz nasprotnih dokazov izhajal neobstoj tega dejstva. Povedano drugače, tožnica bi izvedbo navedenih dokaznih predlogov z zaslišanjem prič in stranke zavrnila le, če bi že na podlagi drugih izvedenih dokazov ugotovila, da so že dokazana dejstva, ki jih tožnica dokazuje s temi dokaznimi predlogi.

Izrek

I. Tožbi se ugodi tako, da se odločba št. 3062-5/2017-123 z dne 30. 12. 2019 odpravi v delu, ki se nanaša na gospodarsko družbo D., d. o. o., in se zadeva v tem obsegu vrne istemu organu v ponoven postopek.

II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v znesku 347,70 EUR v roku 15 dni od vročitve te odločbe, od poteka tega roka dalje do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

Obrazložitev

Potek upravnega postopka

1. Z izpodbijano odločbo je toženka ugotovila, da so podjetja B., d. o. o. (v nadaljevanju B.), C., d. o. o. (v nadaljevanju C.), A., d. o. o. (v nadaljevanju A.), in D., d. o. o. (v nadaljevanju tožnica ali D.), sklenila sporazum, katerega cilj je preprečevati, omejevati ali izkrivljati konkurenco na ozemlju Republike Slovenije in na znatnem delu notranjega trga EU, s čimer bi lahko bila prizadeta trgovina med državami članicami. Navedena podjetja so omejevala in nadzirala proizvodnjo in prodajo ter si medsebojno delila trg, tako da so vsaj od 23. 2. 2017 dalje medsebojno delila trg organiziranja sistemov ravnanja z odpadno embalažo v Republiki Sloveniji in se izogibala konkurenčnemu tekmovanju na tem trgu. V ta namen so se dogovorila o prenehanju izvajanja storitev na trgu izvajalcev storitev ravnanja z nekomunalno odpadno embalažo v Republiki Sloveniji za konkurenta E., d. o. o. (v nadaljevanju E.), prav tako pa so v ta namen zahtevala od ostalih podjetij, dejavnih na trgu izvajalcev storitev ravnanja z nekomunalno odpadno embalažo v Republiki Sloveniji, da prenehajo sodelovati s podjetjem E., in ga tako izrinjala s tega trga. Podjetja B., C. in D. so si delila njegove stranke na trgu organiziranja sistemov ravnanja z odpadno embalažo v Republiki Sloveniji. S tem so kršila prvi odstavek 6. člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-1) in prvi odstavek 101. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), in sicer podjetje B., A. in D. najmanj od 23. 2. 2017 do dneva izdaje te odločbe, podjetje C. pa najmanj od 23. 2. 2017 do 18. 4. 2018 (1. točka izreka). V nadaljevanju je odločila, da morajo podjetja, navedena v 1. točki izreka te odločbe, če tega še niso storila, s kršitvijo nemudoma prenehati (2. točka izreka), da bo o stroških odločeno s posebnim sklepom (3. točka izreka) in da se izrek odločbe objavi na spletni strani toženke (4. točka izreka).

2. V obrazložitvi navaja, da C., B., D. in prijavitelj E. delujejo na trgu družb za ravnanje z odpadno embalažo (v nadaljevanju DROE) in po Uredbi o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo (v nadaljevanju: Uredba)¹ organizirajo in financirajo prevzemanje nekomunalne odpadne embalaže v industriji in trgovini ter komunalne embalaže od izvajalcev javnih služb. C., B. in A. pa delujejo na trgu izvajalcev ravnanja z nekomunalno odpadno embalažo, katerih dejavnost je ravnanje z odpadno embalažo, tj. njeno zbiranje, prevoz, predelava in odstranjevanje. Ta tri podjetja razpolagajo z večjimi zbirnimi centri za nekomunalno odpadno embalažo v Sloveniji. Za vstop na oba trga so potrebna dovoljenja, za vstop na trg izvajalcev pa mora izvajalec razpolagati tudi z zbirnimi centri, ki se lahko umestijo le na območja, določena z občinskimi prostorskimi načrti, njihova postavitve pa je povezana z visokimi stroški. Zato sta trga po oceni toženke oligopolna. Ugotavlja, da so se naslovniki izpodbijane odločbe dogovorili, da z E. ne bodo sodelovali na trgu izvajalcev, s čimer ga bodo izrinili iz trga DROE. Dogovorili so se tudi, da si bodo njegove stranke razdelili (po tretjinskih deležih). Iz obrazložitve izpodbijane odločbe še izhaja, da je toženka prišla do zaključka o obstoju tega sporazuma na podlagi priznanja in dokazov, ki jih je v programu prizanesljivosti predložilo podjetje C. ter dokazov, ki jih je pridobila v preiskavah pri navedenih podjetjih, izpovedi prič in ravnanj teh podjetij.

Povzetek bistvenih navedb strank v upravnem sporu

3. Tožnica se z izpodbijano odločitvijo ne strinja in zoper njo vlaga tožbo. V njej toženki očita, da je odločitev oprla na dokaze, pridobljene na nezakonit način. Zatrjuje nezakonitost sklepa o uvedbi postopka, ki ga je toženka na nedovoljen način popravila s sklepom o popravi pomote. Šlo naj bi za zanjo neugodno popravo, ki ima zato učinek šele od vročitve sklepa o popravi. Trdi, da zoper njo ni bi smela biti odrejena preiskava, preden se je zoper njo začel postopek.

4. Toženki očita, da ni opravila ustreznih analiz trga. Trdi, da je bistveno, ali konkretno dogovarjanje med podjetji samo po sebi pomeni zadostno škodo za konkurenco in da tega ni mogoče ugotoviti brez ustreznih

analize trga. Uveljavlja, da toženka ni ustrezno ugotovila stanja na trgu izvajalcev, v zvezi s čemer navaja, da je izvajalcev in zbirnih centrov več, kot jih ugotavlja toženka. Delitev trga glede na ravnanje s komunalno in nekomunalno embalažo naj bi bila brez dejanske in pravne podlage. Meni, da bi ob ustrezni analizi trga toženka ugotovila, da tožnica kot DROE ne more skleniti omejevalnega sporazuma z vsebino, kot ga navaja toženka. Trdi, da ni ustrezna niti analiza trga DROE, kjer naj bi se toženka neutemeljeno sklicevala na deleže prevzemanja.

5. Trdi, da so trditve o domnevnih dogovorih pavšalne, nekonkretizirane in neresnične. Uveljavlja, da je bilo dejansko stanje, na katerega toženka opira ugotovitev o obstoju sporazuma in njegovega trajanja zmotno oziroma nepopolno ugotovljeno. Meni, da je treba Izjave C., dane v programu prizanesljivosti, ocenjevati kritično. Toženki očita, da je tožnico in A. obravnavala kot eno stranko, čeprav je ugotovila, da gre za dve podjetji. Očita ji tudi vnaprejšnjo dokazno oceno z zavrnitvijo zaslišanja predlaganih prič. Trdi, da toženka ni zaslišala F. F., ki je naslovnik sporočila, na katerega se opira odločba in ki naj bi po navedbah toženke aktivno sodeloval pri dogovoru. Zaslišala tudi ni priče G. G., ki bi lahko izpovedala o sodelovanju tožnice z E., enako pa velja za priči F. F. in I. I. Slednja naj bi, poleg J. J. in K. K., tudi izpovedovala o neobstoju sporazuma. V zvezi s tem zatrjuje kršitev 22. člena Ustave RS. Ta kršitev pa naj bi bila podana še zaradi pomanjkljive obrazložitve.

6. Sodišču predlaga naj izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne toženki v ponoven postopek.

7. V odgovoru na tožbo toženka zanika očitane kršitve in sodišču predlaga, naj tožbo zavrne.

K I. točki izreka

8. Tožba je utemeljena.

Sklep o uvedbi postopka – zakonitost zbranih dokazov v preiskavi

9. Sklep o uvedbi postopka je toženka izdala na podlagi 23. in 24. člena tedaj veljavnega ZPOmK-1. Sodno varstvo zoper ta sklep je na podlagi drugega odstavka 24. člena ZPOmK-1 izključeno. S tožbenim očitkom, da ta sklep v izreku ne vsebuje trditve o izkazani verjetnosti obstoja kršitve in da toženka tega ni smela popraviti s sklepom o popravni pomote, tožnik uveljavlja nezakonitost dokazov, pridobljenih na podlagi odredbe Okrožnega sodišča v Ljubljani, izdane na podlagi navedenega sklepa, in s tem kršitev pravice do enakega varstva pravic, ki zadeva izpodbijano odločbo.

10. Po prvem odstavku 24. člena ZPOmK-1 mora sklep o uvedbi postopka vsebovati opis dejanja, navedbo določb, za katere je bila izkazana verjetnost kršitve, in obrazložitev razlogov za uvedbo postopka. Iz besedila te določbe ne izhaja, da mora biti ugotovitev o verjetnosti kršitve zapisana v izreku sklepa, temveč zgolj, da mora to ugotovitev vsebovati sklep. Da se ta določba nanaša na sklep kot celoto, torej tudi na razloge sklepa, izhaja iz njene tretje alineje, ki določa, da mora sklep vsebovati obrazložitev razlogov za uvedbo postopka. V tej obrazložitvi je treba ugotoviti verjetnost kršitve in jo utemeljiti. V izreku pa mora zaradi začrtanja meja postopka biti naveden opis dejanja, ki je razlog za uvedbo postopka, in zakonske določbe, ki jo opredeljujejo.²

11. Sicer pa že iz same formulacije prvega stavka 2. točke izreka sklepa o uvedbi postopka izhaja, da ta stavek nima začetka in da je izpadla prav besedna zveza "Izkazana je verjetnost". Kljub temu je izrek sklepa razumljiv in je jasno, da se zoper tožnico in družbo A. uvede postopek ugotavljanja kršitev 6. člena

ZPOmK-1 in 101. člena PDEU, pri čemer je prav tako jasno, katera dejanja so razlog za uvedbo postopka. Verjetnost kršitve pa je toženka izrecno ugotovila v razlogih sklepa, pri čemer se opira na dokaze, pridobljene od prijavitelja, s spleta in na podlagi opravljene preiskave v podjetjih C. in B.

12. Po povedanem sodišče sodi, da je bil tak sklep sam po sebi, ne glede na kasneje izdani sklep o popravi pomote, zakonita podlaga za uvedbo postopka. Dokazi, pridobljeni v preiskavi, izvedeni na podlagi odredbe pristojnega sodišča, izdane na podlagi 28. člena ZPOmK-1, so pridobljeni zakonito. Okoliščina, da je toženka po izdaji sodne odredbe o preiskavi, sklep popravila tako, da je v izreku sklepa dodala besedilo "Izkazana je verjetnost", na drugačno presojo tako ne vpliva. V posledici navedenega so vse se tožbene navedbe o nezakonnosti sklepa o popravi pomote in njegovih učinkih pravno nepomembne za odločitev.

Očitane kršitve ter pravni in gospodarski okvir

13. Toženka tožnici in ostalim naslovnikom odločbe očita sklenitev nedovoljenega omejevalnega sporazuma. Iz izreka izhaja, da je njegov predmet delitev trga organiziranja sistemov ravnanja z odpadno embalažo v Republiki Sloveniji, saj je toženka ugotovila, da so si stranke delile trg, pri čemer jim očita, da so v ta namen:

1. sklenile dogovor o prenehanju izvajanja storitev na trgu izvajalcev storitev ravnanja z nekomunalno odpadno embalažo v Republiki Sloveniji za konkurenta E.,

2. zahtevale od ostalih podjetij, dejavnih na trgu izvajalcev, da prenehajo sodelovati s podjetjem E., in ga tako izrinjale s tega trga ter

3. B., C. in D. delile njegove stranke na trgu organiziranja sistemov ravnanja z odpadno embalažo v Republiki Sloveniji (torej trg DROE).

14. Enako izhaja iz obrazložitve, v kateri toženka ugotavlja, da so se naslovniki odločbe v začetku leta 2017 dogovorili, da bodo C., B. in A. prenehali izvajati storitve na trgu izvajalcev za podjetje E., da ne bi moglo več izpolnjevati svojih obveznosti na trgu DROE, kjer B., C. in D. nastopajo kot njegovi konkurenti, ter z namenom, da si navedene družbe usklajeno razdelijo njegove stranke po tretjinskem deležu, kar predstavlja delitev trga DROE (točki 96 in 175 odločbe). Toženka je tako ugotovila, da je do sporazuma med strankami postopka prišlo, in sicer so se dogovorile, da bodo bojkotirale E. na trgu izvajalcev in si med seboj razdelile njegove stranke.³ Toženka je presodila, da je tak sporazum, katerega namen je izrinjanje konkurenta in delitev njegovih strank, omejevalen že po cilju, zaradi česar ji ni treba preučiti njegovih posledic za konkurenco.

15. Da za sporazume s protikonkurenčnim ciljem ni treba preučiti njegovih posledic za konkurenco, izhaja iz sodne prakse Splošnega sodišča in Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju SEU). Iz sodne prakse SEU izhaja, da so nekatere vrste dogovarjanja med podjetji za konkurenco tako škodljive, da je mogoče šteti, da ugotavljanje njihovih posledic ni potrebno. Gre namreč za to, da je mogoče nekatere oblike dogovarjanja med podjetji že zaradi njihove narave obravnavati kot škodljive za dobro delovanje običajnega konkurenčnega trga.⁴

16. SEU je med drugim že ugotovilo, da za to, da ima sporazum protikonkurenčni cilj, zadošča, da ima lahko negativne posledice za konkurenco, to se pravi, da mora biti tak, da lahko dejansko preprečuje, omejuje ali izkrivlja konkurenco na notranjem trgu.⁵ Le če analiza določb sporazuma ne izkaže zadostne škodljivosti za konkurenco, je treba preučiti njegove posledice, sporazum pa je mogoče prepovedati le na podlagi

elementov, ki izkazujejo, da je bila konkurenca dejansko preprečena ali znatno omejena ali izkrivljena.⁶ Pri presoji, ali sporazum pomeni omejevanje konkurence po cilju, je treba upoštevati vsebino njegovih določb, cilje, ki se želijo z njim doseči, ter pravni in gospodarski okvir, v katerega je umeščen. Pri presoji navedenega okvira je treba upoštevati naravo zadevnega blaga in storitev ter dejanske pogoje delovanja in strukture zadevnega trga ali trgov.⁷

17. Iz navedene prakse torej izhaja, da je treba pri sporazumih po cilju analizirati vsebino njegovih določb v smislu, ali bi tak sporazum lahko pripeljal do škodljivih posledic za dobro delovanje običajne konkurence, upoštevaje pri tem pravni in gospodarski okvir, v katerega je umeščen.⁸ Analiza pravnega in gospodarskega okvirja mora biti torej izvedena v takem obsegu, da bo omogočila navedeno presojo.⁹

18. Glede na to, da je v tej zadevi predmet spornega sporazuma bojkot E. na trgu izvajalcev, njegovo izrinjanje s trga DROE in delitev njegovih strank, je bila toženka dolžna opredeliti oba navedena trga in tiste njune (pravne in gospodarske) značilnosti, ki so relevantne za presojo, da gre za sporazum s protikonkurenčnim ciljem.

19. Gospodarski okvir, kot ga v izpodbijani odločitvi ugotavlja toženka, med drugim temelji na razmerjih soodvisnosti med trgom izvajalcev in trgom DROE ter na položaju naslovnikov izpodbijane odločbe (B., C., D. in tožnica) na teh dveh trgih ter E. na trgu DROE. Med drugim toženka ugotavlja, da je trg DROE visoko koncentriran, saj sta na njem leta 2017 in 2018 poleg E., B., C. in D. delovali še družbi L., d. o. o., in M., d. o. o. Trg izvajalcev je štela za pomemben, ker DROE povprašujejo na trgu izvajalcev, saj praviloma nimajo svoje svoje infrastrukture in so vezane na zbirne centre izvajalcev. Toženka ugotavlja, da je v Sloveniji devet družb, ki razpolagajo z lastnimi večji zbirnimi centri za odpadno embalažo, pri čemer jih ima (od skupaj 51) C. 21, B. 18 in A. 4.

20. Toženkina presoja o nedovoljenem sporazumu po cilju temelji na podmeni, da bi, če E. zaradi nezmožnosti sklepanja pogodb z družbami na trgu izvajalcev ne bi mogel več opravljati storitev DROE, prišlo do razdelitve njegovih strank, saj bi zavezanci za ravnanje z odpadno embalažo zaradi svoje obveznosti, da zagotovijo predpisano ravnanje z odpadno embalažo, morali prestopiti k drugim DROE. Že po naravi stvari, upoštevaje pravno ureditev ravnanja z odpadno embalažo, je torej dogovor o zavrnitvi dobave sklenjen zato, da bi si podjetja, ki želijo izriniti nekoga iz trga, pridobila njegove stranke oziroma del teh strank.

21. Tožnica z ugovorom, da ne sodeluje na trgu izvajalcev, da kot DROE ne more skleniti spornega sporazuma in da jo je toženka s A. neutemeljeno obravnavala kot eno stranko, uveljavlja, da je toženka v razmerju do nje zmotno ugotovila gospodarski in pravi okvir spornega sporazuma.

22. Med strankami ni sporno, da B. in C. svojo dejavnost opravljata na trgu izvajalcev in na trgu DROE, med tem ko tožnica svojo dejavnost opravlja le na trgu DROE, A. pa le na trgu izvajalcev.¹⁰ V izreku izpodbijane odločbe toženka tožnici očita, da je sodelovala pri dogovoru o prenehanju izvajanja storitev na trgu izvajalcev za E. in s tem pri izrinjanju te družbe na povpraševalni strani tega trga in posledično na ponudbeni strani trga DROE, kakor tudi pri delitvi delitev E. strank na trgu DROE.

23. Iz razlogov izpodbijane odločbe pa izhaja, da je toženka tožnico in A. obravnavala skupaj. Tožnica ima prav, da ju je toženka obravnavala kot zamenljivi entiteti,¹¹ čeprav je ugotovila, da nista ekonomska celota.¹² Njuno vlogo v sporazumu je poimenovala kot sodelovanje, ki pa ga ni opredelila in utemeljila. Navaja zgolj to, da iz v odločbi predstavljene elektronske komunikacije izhaja, da sta ti dve družbi sodelovali pri delitvi strank družbe E. in s tem pri obravnavanem sporazumu.¹³ Sodišče pa izpodbijane odločbe v delu, v katerem

obravnavajo elektronsko komunikacijo med tožnico in A.¹⁴ ne more preizkusiti. Toženka namreč ni izvedla vseh v zvezi s tem s strani tožnice predlaganih dokazov (nedovoljena vnaprejšnja dokazna ocena, ki bo pojasnjena v nadaljevanju). V posledici tega sodišče prav tako ne more preizkusiti gospodarskega okvirja, v katerega je umeščen sporni sporazum. Na drugačno presojo ne vplivajo navedbe v izpodbijani odločbi, da obstajajo indici, da med tožnico in A. obstaja ekonomska celota. Toženka, kot rečeno, take povezanosti med njima ni ugotovila, saj je izrecno navedla, da je sledila tožničnim trditvam, da med njo in A., ni takšnih vezi, ki bi utemeljevale ekonomsko celoto.¹⁵

24. Glede na navedeno sodišče sodi, da je izpodbijana odločba obremenjena z absolutno bistveno kršitvijo pravil upravnega postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP.

25. Tožnica utemeljeno uveljavlja, da zavrnitev njenih dokaznih predlogov z zaslišanjem prič in strank, s katerimi je dokazovala, da v spornem sporazumu ni sodelovala ali od drugih strank prejela kakršnekoli informacij, navodil ali seznamov¹⁶, pomeni nedovoljeno vnaprejšnjo dokazno oceno. Ta kršitev pa predstavlja absolutno bistveno kršitev pravil postopka iz 3. točke drugega odstavka 237. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP) v zvezi z drugim odstavkom 15. člena ZPOmK-1.

26. V upravnem postopku velja načelo proste presoje dokazov. Po 10. členu ZUP o tem, katera dejstva je šteti za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma za odločanje v upravni zadevi po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka. Navedeno pomeni, da nobeno od dokaznih sredstev samo po sebi nima večje teže od ostalih in da je uspeh dokaznega postopka odvisen od presoje izvedenih dokazov, ki jo v skladu z načelom proste presoje dokazov opravi upravni organ, ki mora to svojo presojo tudi obrazložiti. Upravni organ pa lahko presoja le dokaze, ki jih je izvedel. Tudi za upravni postopek namreč velja, da je mogoče obstoj dejstev presoditi šele po tem, ko je bil dokazni postopek izveden in dokazi tudi ustrezno vsebinsko pretehtani, ne pa obratno, da bi se vpliv predlaganih dokazov na dejansko stanje lahko presojal, še preden so bili izvedeni.¹⁷

27. Upravni organ je torej dolžan izvesti vse predlagane dokaze. Vnaprejšnja dokazna ocena, to je presoja dokazov, ki sploh niso bili izvedeni, ni dopustna. Izvedbo dokazov zato lahko organ zavrne le, če za to obstajajo utemeljeni formalni (npr. dokaz je nesubstanciran) ali vsebinski razlogi, to je, če je dokaz (1) nepotreben, ker je dejstvo že dokazano, (2) nerelevanten, ker dejstvo, ki naj bi se dokazovalo, za odločitev ni pravno pomembno, oziroma je dokaz (3) neprimeren za ugotovitev zatrjevanega dejstva.

28. Toženka je zaslihanje prič J. J., F. F., K. K. in zakonitih zastopnikov tožnice in A., predlaganih glede sklepanja sporazuma in kakršnihkoli informacij s strani strank, zavrnila, ker je ocenila, da je "dejansko stanje v zvezi s tem v obravnavani zadevi v zadostni meri razjasnjeno".¹⁸ S tem je, ne da bi poprej zaslišala priče in stranko, vnaprej presodila, da izvedba teh dokazov, ne bo spremenila njenih dejanskih ugotovitev o tožničinem sodelovanju v sporazumu. Toženka je s tem ocenila dokaze, ki jih ni izvedla, kar pomeni vnaprejšnjo dokazno oceno, ki je prepovedana.

29. Upravni organ lahko zavrne izvedbo dokaza kot nepotrebnega iz razloga, ker je dejstvo že dokazano, samo če je obstoj dejstva, ki se z zavrnjenim dokaznim predlogom dokazuje, že dokazan, nikakor pa ne takrat, ko bi lahko iz nasprotnih dokazov izhajal neobstoj tega dejstva. Povedano drugače, tožnica bi izvedbo navedenih dokaznih predlogov z zaslišanjem prič in stranke zavrnila le, če bi že na podlagi drugih izvedenih dokazov ugotovila, da so že dokazana dejstva, ki jih tožnica dokazuje s temi dokaznimi predlogi. Ker se je zoper tožnico vodil postopek ugotavljanja kršitev pravil o varstvu konkurence in ker se je s temi dokazi v

postopku branila pred očitki, da je sodelovala pri kršitvi, bi toženka te dokaze kot nepotrebne smela zavrniti le, če bi ugotovila, da tožnica pri kršitvi ni sodelovala. Obravnavani primer pa ni takšen, saj je toženka ugotovila ravno nasprotno. Zavrnitev teh dokaznih predlogov z argumentom, da je dejansko stanje že v zadostni meri razjasnjeno, zato pomeni nedovoljeno vnaprejšnjo dokazno oceno.

30. Kršitev pravil postopka pa tožnica toženki utemeljeno očita tudi zaradi zavrnitve zaslišanja prič G. G., I. I. in F. F. S temi dokaznimi predlogi je dokazovala, da ni prišlo do prekinitve sodelovanja med A. in E.,¹⁹ toženka pa jih je zavrnila, ker je "izvedba navedenih zaslišanj nerelevantna za predmetni postopek".²⁰ Ker je toženka z izpodbijano odločbo ugotovila, da je tožnica sodelovala v dogovoru z C., B. in A. pri bojkotu družbe E. pri dostopu do trga izvajalcev, ni jasno, zakaj izvedba teh dokazov ni relevantna za odločitev. Tega toženka ni pojasnila niti v delu odločbe, v katerem presoja prenehanje sodelovanja A. z E., saj iz tam navedenih razlogov ne izhaja, da trditev o neprenehanju sodelovanja ne bi bila relevantna, temveč kvečjemu, da jo toženka šteje za nedokazano. Sodišče se zato strinja s tožnico, da je tudi zavrnitev teh dokaznih predlogov nedovoljena vnaprejšnja dokazna ocena.

31. Z nedovoljeno vnaprejšnjo dokazno oceno je upravni organ zagrešil bistveno kršitev pravil postopka iz 3. točke drugega odstavka 237. člena ZUP. Za to kršitev gre zato, ker upravni organ na ta način ni pravilno vsebinsko odgovoril na strankin dokazni predlog, tak odgovor pa je sestavni del strankine pravice, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitev (9. člen ZUP).

32. V tem primeru tudi ni podlage za to, da bi sodišče odpravilo ugotovljeno kršitev pravice do izjave, ki jo je upravni organ zagrešil s tem, da ni izvedel vseh predlaganih dokazov, saj bi to pomenilo, da je nanj prenesen pretežni del bremena dokaznega postopka, ki ga zakon sicer nalaga upravnemu organu.²¹ Upravni spor ni namenjen ugotavljanju pravno relevantnega dejanskega stanja, ki ga je dolžan v upravnem postopku ugotoviti upravni organ, saj bi to pomenilo prenos dokaznega postopka in odločitve na upravno sodišče, za kar v Zakonu o upravnem sporu (ZUS-1) ni podlage. Razlogi za sprejeto odločitev morajo biti navedeni v obrazložitvi izpodbijanega akta, saj je predmet sodne presoje v upravnem sporu njegova zakonitost. Z dopolnjevanjem celotnega ali pretežnega dela dejanskega stanja, ki bi moralo biti ugotovljeno v upravnem postopku in bi ga za sprejem zakonite odločitve moral vsebovati že izpodbijani akt, pa bi bila strankam tudi odvzeta možnost do učinkovitega pravnega sredstva. Prav do tega pa bi prišlo, če bi šele sodišče prvo izvedlo pretežni del predlaganih dokazov (v tem primeru zaslišalo vse priče, ki jih je predlagala tožnica), na tej podlagi ugotovilo dejansko stanje in nanj oprlo odločitev.

33. Ker je že iz navedenih razlogov izpodbijana odločba nezakonita in je bilo zato treba tožbi ugoditi, sodišče ni presojalo drugih tožbenih očitkov. Toženka bo morala potem, ko bo izvedla vse pravno relevantne dokaze, na podlagi metodološkega napotka iz 10. člena ZUP opraviti vestno in skrbno presojo vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter o tem, katera dejstva je šteti za dokazana, odločiti na podlagi uspeha celotnega postopka. V ponovljenem postopku se bo morala potem, ko se bo opredelila do obstoja spornega sporazuma in tožničinega sodelovanja v njem ter do tožničinega položaja na relevantnih trgih, opredeliti tudi do drugih tožničinih očitkov glede gospodarskega okvirja, če bo ta pri njih vztrajala.

34. Iz navedenih razlogov je sodišče na podlagi 3. točke prvega odstavka 64. člena ZUS-1 tožbi ugodilo tako, da je izpodbijano odločbo v delu, ki se nanaša na tožnico odpravilo, in zadevo v tem obsegu vrnilo upravnemu organu, ki jo je izdal, v ponovni postopek.

35. Sodišče je odločilo brez glavne obravnave, ker je bilo že na podlagi tožbe, upravnih spisov in izpodbijanega akta očitno, da je treba tožbi ugoditi in akt odpraviti, v postopku pa ni sodeloval stranski

udeleženec z nasprotnim interesom (prva alineja drugega odstavka 59. člena ZUS-1).

K II. točki izreka

36. Ker je sodišče ugodilo tožbi, so tožniki v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve upravičeni do povračila stroškov postopka v pavšalnem znesku v skladu s Pravilnikom o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu. V zadevi ni bil opravljen narok za glavno obravnavo in tožnike je v postopku zastopal odvetnik, zato so po drugem odstavku 3. člena Pravilnika upravičeni do povračila stroškov v višini 285,00 EUR, ob upoštevanju 22% DDV pa v skupni višini 347,70 EUR. Toženka je stroške dolžna povrniti v roku 15 dni od vročitve te sodbe. Zakonske zamudne obresti od stroškov postopka tečejo od poteka roka za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika - OZ). Plačana sodna taksa za postopek bo tožniku vrnjena po uradni dolžnosti (opomba 6.1/c Taksne tarife Zakona o sodnih taksah - ZST-1).

¹ V času izdaje odločbe je veljala Uredba o ravnanju z embalažo in odpadno embalažo Ur. l. RS št. 84/06, 106/06, 67/11, 18/14, 57/15, 103/15, 27/16, 35/17, 50/18, 68/18, 84/18, 49/20, 54/21.

² Prim. sodbo Vrhovnega sodišča RS G 24/2012.

³ Točki 96 in 176 izpodbijane odločbe.

⁴ Npr. C-373/14 P, tč. 25, 26, C-307/18, tč. 64, C-345/14, tč. 17, C-228/18, tč. 34, 35, C-591/16, tč. 112.

⁵ Npr. C-32/11, tč. 34, 38.

⁶ Npr. C-32/11, tč. 34, C-67/13 P, tč. 51, 52, C-345/14, tč. 17, C-228/18, tč. 37, 38.

⁷ Npr. C-32/11, tč. 36, C-67/13 P, tč. 53, 78, C-179/16, tč. 79, 80.

⁸ Gl. C-67/13 P, tč. 77 in 78; C-228/18, tč. 37, C-307/18, C-591/16, tč. 99 in v njih navedena sodna praksa.

⁹ Prim. C-373/14 P, tč. 29, C-228/18, tč. 43.

¹⁰ Tako izhajajo iz točke 82 izpodbijane odločbe in tožničinih tožbenih navedb.

¹¹ Npr. točke 122 do 126 ter 156 izpodbijane odločbe.

¹² Točki 159 in 161 izpodbijane odločbe.

¹³ Točka 160 izpodbijane odločbe.

¹⁴ Gre predvsem za točke 122 do 126 izpodbijane odločbe.

¹⁵ Točka 159 izpodbijane odločbe in opombi 158 in 159 k tej točki.

¹⁶ Tožničina izjava o PRD z dne 20. 5. 2019.

¹⁷ Gl. npr. sklep Vrhovnega sodišča X Ips 220/2016.

¹⁸ Tč. 163 izpodbijane odločbe.

¹⁹ Tožničina izjava o PRD z dne 4. 11. 2019.

²⁰ Točka 162 izpodbijane odločbe.

²¹ Prim. sklep Vrhovnega sodišča X Ips 220/2016.

Datum zadnje spremembe: 07.09.2023