

Иван Бекић<sup>1</sup>, мр Бојан Марковић<sup>2</sup>

## УНАПРЕЂЕЊЕ РАДА КОМИСИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

***Сажетак:** Аутори кроз приказ рада Комисије за заштити конкуренције, представљају њене предности и мане. Уочавају се проблеми и на основу њих налазе решење за унапређење рад Комисије. Што се тиче самог унапређења, с једне стране оно се односи на давање већих овлашћења Комисији, а са друге на унапређење самог Закона о заштити конкуренције. При анализи узет је у обзир како рад саме Комисије за заштити конкуренције Републике Србије, тако и рад Агенције за иржисно напјецање Републике Хрватске и Европске комисије.*

***Кључне речи:** Закон о заштити конкуренције, овлашћења Комисије, злоупотреба доминантног положаја, ресриктивни споразуми, концитрације.*

### УВОД

Комисија за заштиту конкуренције је самостално и независно тело у односу на државне органе, привредне субјекте и друга лица, чиме су створени услови за непристрасност у одлучивању и спровођењу Закона о заштити конкуренције. Комисији је дат статус правног лица са седиштем у Београду, а за свој рад одговара Народној скупштини Републике Србије којој подноси годишњи извештај о раду.

Орган Комисије који доноси све одлуке и друге акте о питањима из њене надлежности је Савет Комисије. Одлуком о избору чланова Савета

---

<sup>1</sup> Економски факултет; Ниш – последипломац (магистарски курс)

<sup>2</sup> Висока пољопривредно прехрамбена школа, Прокупље – предавач

Комисије (СГ РС бр. 28/06 од 04.04.2006) изабран је петочлани Савет. На седници одржаној 26.04.2006. године Савет је усвојио Статут Комисије (СГ РС бр. 46/06 од 02.06.2006), којим је регулисана организација, начин рада, делокруг рада, као и друга питања од значаја за рад Комисије.<sup>3</sup>

## 1 ЗНАЧАЈ КОМИСИЈЕ

Комисије је дата врло значајна улога како у поступку примене правила о заштити конкуренције, тако и у поступку повреде конкуренције и предузимања одређених мера. С тим што значај Комисије варира од облик аката и радњи којима се штити или нарушава конкуренција.

Код рестриктивних споразума Комисији је поверена улога да утврди да ли се споразумом, односно појединим његовим деловима битно спречава, ограничава или нарушава конкуренција. И да на основу налаза, донесе мере које су дужни да предузму учесници у споразуму којима се омогућава успостављање конкуренције на релевантном тржишту. Са друге стране, Комисији је дато искључиво право да одобрава изузеће појединих споразума од забране у поступку по тзв. индивидуалним или појединачним изузецима. И код изузећа споразума по врстама, тзв. блок изузеци, Комисији је дато право да утврди да ли конкретни споразум испуњава услове за изузеће.

Комисији је поверена и одлучујућа улога у процени и утврђивању да ли на одређеном тржишту постоји доминантан положај и да ли су учесници на тржишту злоупотребили свој доминантан положај. Ако Комисија утврди да је злоупотребљен доминантан положај, доноси одговарајуће решење о томе и може одредити мере које су учесници на тржишту дужни да предузму ради успостављања конкуренције. Комисија може и превентивно деловати тако што на захтев учесника на тржишту који има доминантан положај на релевантном тржишту, решењем може утврдити да поједине радње које тај учесник намерава да предузме нису радње којима се злоупотребљава доминантан положај.

У случају концентрација са унутрашњом димензијом, њихово настајање је потпуно у рукама Комисије. Законом о заштити конкуренције је прописан детаља поступак издавања одобрења за спровођење концентрације. У овом поступку су Комисији дата најшира овлашћења, и на основу њих може да одбаци захтев, обустави поступак, одобри концентрацију, условно одобри или да одбије захтев за издавање одобрења.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Извор: [www.rattorneys.com/zakon\\_o\\_zastititi\\_konkurencije\\_republike\\_srbije.php](http://www.rattorneys.com/zakon_o_zastititi_konkurencije_republike_srbije.php)

<sup>4</sup> Радован Д. Вукадиновић, Закон о заштити конкуренције, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 34 – 35.

## 2. НАДЛЕЖНОСТИ КОМИСИЈЕ

Комисија у оквиру своје надлежности:<sup>5</sup>

- решава о правилима и обавезама учесника на тржишту у складу са законом;
- учествује у изради прописа који се односе на област заштите конкуренције;
- предлаже Влади доношење прописа за спровођење овог закона;
- прати и анализира услове конкуренције на појединачним тржиштима и у појединим секторима;
- даје мишљење надлежним органима на предлоге прописа, као и на важеће прописа којима се врши повреда конкуренције;
- даје мишљење у вези са применом прописа у области заштите конкуренције;
- остварује међународну сарадњу у области заштите конкуренције, ради извршавања међународних обавеза у овој области и прикупљања информација о заштити конкуренције у другим државама;
- сарађује са државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, ради обезбеђивања услова за доследну примену овог закона и других прописа којима се уређују питања од значаја за заштиту конкуренције;
- предузима активности на развијању свести о потреби заштите конкуренције;
- води евиденцију о пријављеним споразумима, о учесницима који имају доминантан положај на тржишту, као и о концентрацијама, у складу са овим законом;
- организује, предузима и контролише спровођење мера којима се обезбеђује заштита конкуренције.

## 3. ПОСТУПАК КОЈИ СЕ ВОДИ ПРЕД КОМИСИЈОМ

Поступак пред Комисијом је сложен и захтева извођење великог броја материјалних доказа, детаљно упознавање са актима и радњама које предузимају привредни субјекти, а којима се нарушава конкуренција. У поступку се примењују одредбе чланова 52. – 69. Закона о заштити конкуренције и одредбе Закона о општем управном поступку.

Комисија је одговорна за утврђивање и предузимање, односно налагање мера којима се отклањају последице настале у случајевима када је

---

<sup>5</sup> Драгана Раденковић – Јоцић, Привредно право: компанијско право са основама права, СКЦ Ниш, 2006, стр. 316.

утврђено да постоји повреда Закона. Откривање кршења закона, Комисија врши по захтеву који подносе заинтересована лица, или по службеној дужности. Поступак по службеној дужности се покреће када постоји знањање које основано указује да је извршена радња којом је повређена одредба Закона. Затим када странка учини вероватним да се извршеном радњом спречава, ограничава или нарушава конкуренција, као и под условом да странка нема довољно средстава за покретање и вођење поступка или да је вођење поступка по службеној дужности неопходно ради заштите идентитета странке. Захтев за покретање поступка Комисији могу поднети учесници на тржишту, привредне коморе или удружења послодаваца и предузетника, удружење потрошача, државни органи. Комисија покреће поступак по захтеву у циљу утврђивања чињеница да поједини споразуми, односно радње, нису забрањени.

Комисија у скраћеном поступку може донети решење непосредно, без спровођење испитног поступка ако су испуњени услови прописани чланом 60. Закона о заштити конкуренције.

У испитном поступку прибављају се исправе које садрже податке од значаја за решавање предмета. Врши се увиђај и друге радње потребне да се правилно утврди чињенично стање. Узимају се изјаве од странака, сведока, вештака и одговорних лица или лица која су раније имала својство одговорних лица, запослених и раније запослених лица учесника на тржишту против којих се поступак води, као и од свих других лица која могу располагати подацима у вези са околностима поступка, али нема право да одржи усмену расправу. Комисија може од надлежних органа да затражи издавање налога за преглед пословних и других просторија странке или другог учесника у поступку и за привремено одузимање исправа и предмета.

Комисија има могућност предузимања привремених мера када је то неопходно, и да наложи престанак вршења радњи повреде конкуренције и предузимање радњи којим се отклања њихово штетно дјество.

Савет Комисије је дужан да одржи усмену расправу ако су испуњени услови одређени у члану 64. Закона о заштити конкуренције. Паралелно са овим Савет може да одлучи да се одржи усмена расправа ако сматра да би то било корисно за разјашњавање спорних чињеница.

Комисија доноси решење којим утврђује повреду из члана 8. став 1. и члан 19. став 1. Закона о заштити конкуренције, као и решење о изузећу од забране споразума из члана 9. став 1. овог закона, решење се доноси у прописаном року.<sup>6</sup> У случају да Комисија утврди да постоји неки од наведених облика повреде, санкционисање таквог понашања и њихових

---

<sup>6</sup> Решења Комисије су коначна. Против коначног решења може се покренути управни спор пред надлежним судом.

учесника се састоји у томе што се решењем налаже или да престану са понашањем које је довело до повреде, као у случају злоупотребе доминантног положаја, или поништавањем акта којим је повређена конкуренција, или неодобравањем намераване концентрације.<sup>7</sup> Закон о заштити конкуренције предвиђа две врсте санкција за повреду закона. Прва врста су мере које изриче Комисија када учесници на тржишту не поступе у складу са решењем Комисије којим се утврђује повреда конкуренције (код картела и злоупотребе доминантног положаја). У том случају Комисија може да изрекне прво привремену забрану промета одређених роба и/или услуга на период не дужи од три месеца, а ако то не уроди плодом и привремену забрану обављања делатности у периоду не дужем од четири месеца. Друга врста санкција су прекршајне казне које на предлог Комисије изричу судови за прекршај због повреде Закона у прекршајном поступку. Комисија није овлашћена сама да изриче новчане казне.

#### 4. ПРОБЛЕМИ У РАДУ КОМИСИЈЕ И УНАПРЕЂЕЊЕ

Једно годишња пракса у раду Комисије и анализа самог Закона о заштити конкуренције указује на њихову значајну мањкавост.<sup>8</sup> Комисија на једној страни нема довољно овлашћења, а на другој затрпана је бројним ситним и мање битним случајевима те није у стању да се потпуно посвети картелима и злоупотреби доминантног положаја. Зато је потребно дати већа овлашћење Комисији у изрицању казних мера за кршење Закона, као и промену услова за обавезу пријављивања концентрација. Комисији би се тиме створили услови да се заиста бави само оним случајевима који могу да буду од значајни за заштиту конкуренције.

Највећи проблеми у рад Комисије су:

- Комисија има врло мало овлашћења када је у питању изрицање казни и практично само може да поднесе прекршајну пријаву;
- Услед ниског прага годишњих прихода који условљавају пријављивања концентрација, Комисија је преоптерећена и у немогућности да се усресреди на картеле и злоупотребу доминантног положаја;
- Слаба гаранција независности Комисије услед утицаја Владе;
- Мањкавост Закона о општем управном поступку, кад је у питању заштита конкуренције;

<sup>7</sup> Михаиљло Папазогли, Процес хармонизације законодавства Србије и Црне Горе у области конкурентског и антимонополског понашања са правом Европске уније, магистарски рад, Београд, 2005, стр. 113.

<sup>8</sup> Зоран Скопљак, Квартални мониторинг, бр. 8, јануар-март, 2007, стр. 1.

- Непотпуна регулисаност поступка пред Комисијом;
- Неразвијен институционални капацитет;
- Проблеми који су везани за недовољан број и стручност запослених;
- Неразвијен систем праћења, прикупљања и обраде података;
- Неуспостављена сарадња са сличним организација у другим државама;
- Почети у раду стварања свести и културе заштите кокуренције;
- Неодговарајући број просторије и њихова опремљеност и спремност за рад;
- Неразвијена сарадња се државним органима.

Комисија према Закону о заштити конкуренције има премало овлашћења да би могла успешно да га спроводи. Привременим забранама промета добара или услуга или обављања делатности требало је додати и могућност да Комисија новчано кажњава за повреду Закона. Додатни проблем је што Комисија нема никакве санкције на располагању против оних који одбију да сарађују у истражном поступку, осим да их пријави за прекршај. С тим у вези требало би Комисији дати могућност да она директно кажњава за одбијање сарадње у прикупљању доказа. Да би се постигли жељени циљеви, потребно је са једне стране ојачати позицију Комисије тако што би јој се омогућило да она изриче казне, како због материјалних повреда Закона, тако и због ометања поступка. У ЕУ, Европска комисија је овлашћена да изриче врло високе казне, док судови само врше контролу тих одлука.<sup>9</sup>

Члан 23. Закона о заштити конкуренције прописује обавезу учесника концентрације да пре њеног спровођење прибави одобрење од Комисије, у зависности од укупног прихода. Одредбе овог члана изазвале су знатне проблеме у спровођењу контроле концентрација предузећа. Зашто? Приход који је постављен као праг за настанак обавеза прибављања одобрења сувише је низак. Смисао постављања прага код контроле концентрација предузећа јесте у томе да се орган који треба да одобри трансакцију растерети од бављења концентрацијама између малих тржишних учесника за које се са великом извесношћу претпоставља да не могу имати штетне последице на конкуренцију. Уколико се прагови поставе сувише ниско, орган који одлучује о одобрењу бива претрпан случајевима и нема довољно ресурса да се бави картелима или злоупотребом доминантног положаја. Зато је потребно подићи праг промета на износ који би био примеренији нашем тржишту, чиме би се смањио број случајева, а Комисија растеретила.

---

<sup>9</sup> Зоран Скопљак, Квартални монитор бр. 8, јануар-март, 2007, стр. 2.

Највећа мањкавост у погледу Комисије јесте чињеница да Влада Републике Србије даје сагласност на финансијски план<sup>10</sup> Комисије.<sup>11</sup> То решење није у складу са идејом независности тела, пошто Комисију бира Народна скупштина која би једино могла да даје одобрење на финансијски план.

Комисија је у свом раду дужна да поступа по Закону о општем управном поступку (ЗУП). Питање је да ли су правила ЗУП-а погодна за анти-монополска питања, наручито делови тих правила који се односе на јавну расправу и право странка у поступку, који могу да начине више штете него користи, остављајући странкама могућност одуговлачења поступка и изигравање циља закона. Такво решење је усвојено у Хрватској и Словенији, али се показало да је боље имати посебне процесне одредбе него поступати по ЗУП-у.

У току рада на текућим предметима показало се да Законом о заштити конкуренције нису регулисана сва питања поступка, као и да нека од предвиђених решења нису јасна, да нису међусобно усклађена или да не одговарају потребама праксе. У непрактична решења, примера ради, спада одредба Закона којом је прописана обавеза председника Савета да у року од 8 дана од дана подношења захтева донесе закључак о покретању поступка и да у закључку наведе рок у коме ће бити донето решење. Рок од 8 дана за доношење закључка се показао као врло кратак. Ово важи за све ситуације у којима се поступа по захтевима странке, јер подносиоци захтева често не достављају потпуне захтеве. Са друге стране тешко је проценити у овако кратком року да ли захтев испуњава законске претпоставке да се о њему одлучује у скраћеном поступку или ће за његово решавање бити потребно водити испитни поступак.<sup>12</sup>

Слична ситуација постоји и код рокова који су Законом прописани за доношење решења. Иако су у Закону о заштити конкуренције одређени дужи рокови за поступање по захтеву, у односу на рокове прописане Законом о општем управном поступку, показало се да су и ови рокови кратки или неадекватно одређени. Уколико се захтев, на пример, односи на утврђивање злоупотребе доминантног положаја, неопходно је да Комисија утврди да ли учесник на тржишту заиста и има тај положај. Затим да утврди да ли је учесник на тржишту учинио радњу коју је подносилац захтева означио као радњу злоупотребе, да ли та радња заиста и претставља злоупотребу, односно да ли за чињење те радње постоје или не постоје објективна оправдања. И

<sup>10</sup> Финансијским планом утврђују се укупни приходи и расходи Комисије, укључујући и издавање за средства резерви, као и елементе за одређивање трошкова зарада.

<sup>11</sup> Члан 51. Закона о заштити конкуренције Републике Србије.

<sup>12</sup> Врста поступка зависи од сложености питања о коме се одлучује, што није могуће поуздано одредити у року од само 8 дана.

на крају мора да утврди ефекте на конкуренцију који су настали због учињене радње, односно да ли је извршењем те радње дошло до спречавања, ограничавања или нарушавања конкуренције. За утврђивање ових чињеница, подаци који су на располагању Комисији, често су неажурирани, нису довољни, или се не воде на начин на који је то Комисији потребно. Зато у сваком појединачном поступку који се води пред Комисијом, сама Комисија мора да утврди чињенице и изведе доказе. Код утврђивања постојања забрањених споразума, Комисија често мора да дође до доказа који нису у писаној форми, односно мора сама да их изведе посредно на односу утврђених чињеница. Што захтева интензивни рад на таквом предмету.<sup>13</sup>

Велики изазов претставља и институционални капацитет државе да се конзистентно спроводу прописи, пошто је област заштите конкуренције нова за наш правни поредак. Институционални капацитет тек почиње да се изграђује конституисањем Комисије за заштиту конкуренције и сада претстоји тежак посао њеног оспособљавања за делотворно обављање свог посла. Комисија се у свом раду служи прикупљеним искуствима ЕУ и примерима из праксе суседних земаља, те настоји да на одговарајући начин, уважавајући поставке домаћег правног система, предлажи решења која домаћи систем заштите чине савременим и упоредивим са стандардима ЕУ.

У априлу 2007. године број запослених у Комисији било је једноцифрен, док је, на пример, 2004. године Мађарска Комисија имала 199, а Пољска чак 278 запослених.<sup>14</sup> Дobar пример је и Хрватска, чија је Агенција за тржишно натјечање имала 2004. године 39 запослених, а при томе имала укупно 58 случајева контроле концентрација.<sup>15</sup> Тренутна структура запослених у Комисији, као и њихов број нису задовољавајући. При томе се мисли пре свега, на запослене који непосредно раде на предметима повреде конкуренције у оквиру одељање за праћење забрањених споразума, праћење постојања злоупотребе доминантног положаја и у одељењу концентрације. Стога је потребно повећати број запослених на око 40, што је још увек мање у односу на земље приближне економске снаге. Проблеми, међутим, могу настати због тога што је право конкуренције релативно млада област и што нема довољно искусних познавалаца ових питања. С друге стране потребно је примити и младе које би требало обучити за ове послове у Комисији.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2006. годину, Београд, фебруар 2007, стр. 9 - 10.

<sup>14</sup> Извор: [www.oecd.org/dataoecd/51/45/35111190.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/51/45/35111190.pdf)

<sup>15</sup> Годишњи извештај хрватске Агенције за заштиту тржишног натјечања за 2004. годину.

<sup>16</sup> Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2006. годину, Београд, фебруар 2007, стр. 6.

За доказивање антиконкурентских понашања биће од пресудне важности да Комисија развије ваљан систем праћења повреда, и прикупљања и обраде података. Уз то, биће потребно успоставити и комуникацију са сличним организацијама у другим државама, пошто у савременој привреди није могуће обрађивати комплексне антимонополске случајева без међународне сарадње.

Постоји проблем неизграђене свести тржишних субјакта о радњама и актима којима се крше правила конкуренције. Зато у наредном периоду Комисија мора већу пажњу посветити едукацији у најширем смислу, односно развијању свести о конкуренцији. У склопу активности на развијању свести о значају конкуренције, Комисија је у 2007. години установила праксу спровођења активне политике промоције конкуренције којом ће бити обухваћени не само непосредни учесници на тржишту, већ и Влада и друга државна тела, синдикати, струковна удружења, потрошачи, правосудни органи, као и шира јавност.<sup>17</sup>

Комисија ради у просторијама у којима је радило Одељење за заштиту антимонополских послова које је било основано при Министарству трговине, туризма и услуга. Наслеђене просторије су неадекватне и по локацији и по опремљености, а недовољне су и по броју. Проблем недовољног броја одговарајућих просторија посебно долази до изражаја приликом одржавања усмених расправа које се одвијају у потпуно нерегуларним и не примереним условима, јер Комисија не располаже одговарајућим салоном за те намене. С обзиром на значај који имају усмен расправе, као део (по обавези јавног) испитног поступка, и њихов утицај на коначно решење, услови у којима се они одржавају, могу да створе лошу слику не само код странка у поступку, већ и код шире јавности.<sup>18</sup>

Што се тиче сарадње са државним органима, квалитет такве сарадње чини једну од претпоставки за успешан и ефикасан рад саме Комисије. Комисија ће иницирати успостављање редовније и потуније координације са таквим институцијама. У том смислу потребно је институционализовати одређене облике сарадње, закључењем одговарајућих споразума, којма се ближе уређује дефинисано поље сарадње, начин успостављања и извршења такве сарадње и обавезе страна у споразуму.

---

<sup>17</sup> Одредбе из делокруга надлежности Комисије (члан 45. и 69.) посвећене јавности рада и оносима са јавношћу су недовољно разрађене и морају бити у перспективи донекле проширене како би задовољиле стандарде промоције политике заштите конкуренције. То се посебно односи на право давања изјава медијима за чланове Комисије, издавање саопштења за штампу и сл.

<sup>18</sup> Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2006. годину, Београд, фебруар 2007, стр. 4.

## ЗАКЉУЧАК

Суштина рада Комисије јесте у заштити конкуренције, или спровођењу Закона о заштити конкуренције. Да би се извршило унапређење њеног рада, а самим тим и унапређење заштите конкуренције, важно је да се Комисији повећају овлашћења, и да се изврше одређене измене и допуне у оквиру Закона.

Потребно је предложити да се Закон о заштити конкуренције измени и допуни у делу којим су регулисани облици конкуренције, у делу који се односи на поступак и делу који се тиче овлашћења и статуса Комисије. У првом од наведених делова, потребно је постојеће повреде конкуренције јесно дефинисати. У делу који се односи на поступке, потребно је предвидети претходни поступак, а дужину постојећих рокова примерити пракси и ускладити са роковима у другим прописима који се примењују на исте тржишне субјекте. Ради повећања ефикасности и контроле спровођења одлука, потребно је предвидети надлежност Комисије да изриче новчане санкције. У делу који се тиче статуса Комисије, потребно је прецизније одредити њен статус као корисника буџетских средстава, али као самосталног тела.

*Ivan Đekić,  
mr Bojan Marković*

## THE PROMOTION OF THE COMMISSION WORK FOR THE PROTECTION OF REPUBLIC SERBIA COMPETITION

### *Abstract*

The authors through the representation of the Commission work for the competition protection, represent its advantages and shorthands. They find problems and according to them they find the solution for the promotion of the Commission work. As far as the promotion itself is concerned, on one hand it refers to giving bigger competence to the Commission, on the other hand it refers to the promotion of the Law about the protection of the competition. Through analyses it is taken in concern both the work of the Commission for the protection of Republic Serbia competition and the Agency work for the market competition of Republic Croatia and European commission.