

EVOLUCIJA PRAVA KONKURENCIJE U SRBIJI

REZIME: Kada se govori o evoluciji prava konkurencije u Srbiji razmatranje se fokusira na nekoliko najvažnijih pitanja, tu spadaju, prvenstveno, pitanje oblika povređivanja konkurencije, mera za zaštitu konkurencije, kao i pitanje pozitivnih propisa kojima se zaštita konkurencije utvrđuje i sprovodi. Način koncipiranja pojedinih oblika i vrsta povreda kao i mera za njihovo eliminisanje evoluirao je kroz postojeće propise; stoga se ova analiza bavi najvažnijim pitanjima prava konkurencije u njihovom razvoju, počevši od rešenja datih Antimonopolskim zakonom, preko izmena utvrđenih u Zakonu o zaštiti konkurencije iz 2005, do trenutno aktuelnih, rešenja uspostavljenih novim Zakonom o zaštiti konkurencije, donetim 2009. god. Kratak vremenski razmak koji je prethodio usvajanju novog (istoimenog) zakona o zaštiti konkurencije je posledica postojanja većih anomalija u prethodnom. Najveće zamerke koje su upućivane propisu iz 2005. god. odnosile su se na njegov „procesni“ deo, odnosno pitanja koja se tiču sprovođenja zaštite konkurencije. Novodoneti zakon unosi značajne novine na tom polju, pa se osnovano može očekivati uspešnije funkcionisanje zaštite konkurencije u Srbiji.

Ključne reči: Pravo konkurencije; Zakon o zaštiti konkurencije; Komisija za zaštitu konkurencije; Restriktivni sporazumi; Dominantni položaj; Koncentracije

Normativno regulisanje – hronološki presek

Kada govorimo o evoluciji prava konkurencije u Srbiji imamo u vidu prevažodno tzv. period tranzicije, što je sasvim normalno imajući u vidu specifične

* Redovni profesor na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu.

istorijske i društvene okolnosti u kojima se zemlja nalazila. Tokom ovog perioda (koji još uvek traje) u oblasti prava konkurencije došlo je do smene više pravnih propisa koji su neposredno ili posredno (u većoj ili manjoj meri) uređivali materiju zaštite konkurencije.¹ Pored propisa koji su bili ili jesu na snazi bilo je javno razmatrano i nekoliko zakonskih predloga (kako za usvajanje novih rešenja tako i za izmenu postojećih).

Hronološki posmatrano, prvi propis koji se u potpunosti odnosio na oblast prava konkurencije bio je Antimonopolski zakon². Ovaj zakon je uređivao samo monopolske sporazume i zloupotrebu dominantnog položaja na tržištu, kao vidove narušavanja prava konkurencije; ostali oblici (stvaranje koncentracija, državna pomoć, državni monopoli) nisu bili regulisani.

Kada se radi o konkretnoj primeni odredaba prava konkurencije, Antimonopolski zakon je predvideo postojanje posebnog tela – Komisije. Komisija je, sprovodeći odredbe Zakona, trebala da štiti slobodu konkurencije na tržištu. Antimonopolski zakon je predvideo osnivanje Komisije i njen osnovni zadatak, ali je detaljno utvrđivanje njenog rada, nadležnosti i ovlašćenja prepustio podzakonskom uređivanju. U skladu sa pomenutim konceptom rad Antimonopolske komisije bio je uređen Uredbom³, što je u velikoj meri umanjivalo značaj postojanja ovog organa i mogućnost njegovog uspešnog funkcionisanja.

Odredbe Antimonopolskog zakona koje su se odnosile na restriktivne sporazume i zabranu zloupotrebe dominantnog položaja (dopunjene odredbama Zakona o trgovini⁴), bile su relativno zastarele u poređenju sa važećim odredbama prava konkurencije EU, koje je bilo reper kome se konceptualno težilo. Bez obzira što zapravo nije bilo nekih izrazitijih suprotnosti u rešenjima koje je koncipirao Antimonopolski zakon u poređenju sa odredbama prava konkurencije EU, ona su bila nedorečena, nedovoljno uobličena, često u konceptima i terminologiji zastarela (dela nelojalne utakmice i špekulacije, recimo)⁵.

Shvatajući imperativnu potrebu za menjanjem Antimonopolskog zakona, Centar za liberalno demokratske studije (CLDS) iz Beograda je izradio predlog⁶ koji je, za razliku od tendencija ka usklađivanju sa propisima EU, bio kompletno

¹ Pored neposrednog, oblast prava konkurencije uređivana je i posredno, propisima koji su se odnosili na oblast trgovine (Zakon o trgovini), spolnotrgovinskom poslovanju (Zakon o spolnotrgovinskom poslovanju) itd. Ovim pozitivnim propisima uređivana su pojedina pitanja iz domena prava konkurencije.

² Antimonopolski zakon je usvojila SRJ 1996 god. (Službeni list SRJ, 29/96)

³ Uredba je doneta 1997. god. (Službeni list SRJ, 44/97.)

⁴ Zakon donet 1993. god (Službeni list SRJ, br. 32/93).

⁵ O specifičnostima rešenja Antimonopolskog zakona i njihovoj usaglašenosti sa odredbama komunitarnog prava konkurencije videti opširnije I. Spasić, Pravni režim restriktivnih sporazuma u sistemu prava konkurencije EU i jugoslovenskom pravu, poglavlje u monografiji: Uslovi za realizaciju prometa roba i usluga u pravu EU i jugoslovenskom pravu, Beograd, 2001, str. 85 i dalje.

⁶ Tekst predloga objavljen u knjizi: Nova antimonopolska politika (predlog rešenja), Beograd, 2003, redakcija B. Begović i B. Mijatović.

okrenut američkim rešenjima u materiji prava konkurencije. Predloženi tekst bio je dosta kritikovan zbog svog „pro-američkog koncepta“ i komplikovanosti predloženih rešenja.

Posle ovog predloga grupe liberalnih ekonomista usledilo je nekoliko predlog-varijanata podržanih od strane nadležnih organa tada (još uvek) postojeće državne zajednice Srbije i Crne Gore. Posle više proceduralnih razmimoilaženja i kolebanja (u međuvremenu konstituisana) država Srbija je usvojila (svoj) Zakon o zaštiti konkurencije⁷, koji je na znatno bolji, moderniji i adekvatniji način uređio pitanja iz oblasti prava konkurencije.

Bez obzira na sve nesumnjive prednosti i kvalitete koji su evidentno postojali, ni ovaj zakon nije bio dovoljno dobar, naročito se to odnosilo na primenu odredaba prava konkurencije. Zbog brojnih kritika u stručnoj javnosti inicijative za njegovo menjanje su bile dosta učestale; postojalo je razmimoilaženje oko toga da li treba samo korigovati one njegove delove koji nisu odgovarajući i adekvatni načelima i principima usvojenim u zemljama EU, ili pak treba doneti novi zakon. Najpre je utvrđen tekst Nacrta postojećeg zakona sa potrebnim izmenama i dopunama ali je kasnije prevagnulo stanovište da je oportuniije usvojiti novi zakonski tekst.

Novi tekst zakona pod istim imenom kao i prethodni (Zakon o zaštiti konkurencije) usvojen je jula 2009. god.

Bez obzira na činjenicu usvajanja novog zakonskog teksta, treba naglasiti da je raniji zakon istog imena bio izuzetno značajan za razvoj i modernizaciju uređenja prava konkurencije u Srbiji, te će stoga o njegovim rešenjima opširnije biti reči.

Zakon o zaštiti konkurencije (iz 2005. god.) bio je, u svakom pogledu, znatno savremeniji i bolji tekst od Antimonopolskog zakona. Ceo zakonski tekst je karakterisalo suštinsko približavanje evropskom pravu (komunitarnom pravu konkurencije). Ovim zakonskim tekstom bio je utvrđen koncept povrede konkurencije i njenih oblika. Pored materijalnopравnih odredaba o oblicima povreda prava konkurencije, ovaj Zakon je uređio i pitanja sprovođenja zaštite konkurencije; Zakon je, naime, predvideo konstituisanje specijalnog tela - Komisije za zaštitu konkurencije. Sama činjenica da je konstituisanje i rad organa za sprovođenje zaštite konkurencije utvrđeno zakonskim tekstom bila je od velikog značaja u smislu efikasnosti i sigurnosti (mada ti ciljevi nisu u potpunosti i ostvareni zbog ograničenosti i nedorečenosti datih rešenja).

Jednu od veoma značajnih novina u srpskom pravu konkurencije, koju je uveo Zakon o zaštiti konkurencije (iz 2005. god.) predstavljalo je uvođenje pojma relevantnog tržišta i utvrđivanje parametara, odnosno kriterijuma, za njegovo određivanje.

⁷ Zakon je donet septembra 2005 god. (Službeni glasnik RS, 79/05); njegovim usvajanjem prestale su da važe odredbe Antimonopolskog zakona

Nesporna je činjenica da su najznačajnije i najuspešnije delove ovog zakonskog teksta predstavljale odredbe o oblicima povreda prava konkurencije. Od oblika narušavanja prava konkurencije izričito su bili predviđeni restriktivni (ograničavajući) sporazumi; zloupotreba dominantnog položaja i stvaranje koncentracija.

Bez obzira što je posvetio dosta prostora formiranju i radu Komisije za zaštitu konkurencije, što je svakako bio pozitivan pomak u odnosu na raniji režim zaštite konkurencije (koji je uspostavljao Antimonopolski zakon), Zakon o zaštiti konkurencije nije uspeo da „procesna pitanja“ uspešnije reši, pa su odredbe o Komisiji i njenom delovanju ujedno bile i najslabiji njegov deo.

U tekstu koji sledi biće analizirana najvažnija rešenja Zakona o zaštiti konkurencije iz 2005 god. budući da ova rešenja predstavljaju temelj moderne koncepcije prava konkurencije u Srbiji. Osim specifičnosti ovih zakonskih rešenja biće analizirane i najznačajnije primedbe upućivane tim rešenjima od strane teorije i stručne javnosti. Konačno biće naročito istaknute specifičnosti novousvojenih rešenja, koja je uneo Zakon iz 2009. god.

Vrste povreda prava konkurencije

Pravo konkurencije u Srbiji, utemeljeno na Zakonu o zaštiti konkurencije (iz 2005.) predviđalo je tri vrste radnji privrednih subjekata kojima se povređuje slobodna konkurencija; te tri vrste povreda su činili:

1. Restriktivni sporazumi (sporazumi kojima se bitno sprečava, ograničava ili narušava konkurencija)⁸;
2. zloupotreba dominantnog položaja;
3. stvaranje koncentracija

Prve dve kategorije povreda, koje je predviđao Zakon, bile su uređene na način identičan odredbama komunitarnog prava konkurencije sadržanim u članovima 81 i 82 Rimskog sporazuma⁹. Odredbe koje su se odnosile na stvaranje koncentracija bile su koncipirane po ugledu na rešenja sadržana u Pravilima (Saveta) br. 4064/89 i br. 1310/97 (izmene)¹⁰.

1. Restriktivni sporazumi

Restriktivni sporazumi (sporazumi kojima se bitno sprečava, ograničava, ili narušava konkurencija na slobodnom tržištu) nastaju kao posledica saglasnosti

⁸ Zakon nije upotrebljavao izraz „restriktivni sporazumi“ već samo „opis“ njihovog dejstva (sporazumi kojima se bitno sprečava, ograničava ili narušava konkurencija).

⁹ O specifičnostima rešenja komunitarnog prava videti I. Spasić, Komunitarno pravo konkurencije, Strani pravni život, 2007, br. 1-2, str. 63 i dalje; isto R. Vukadinović, Pravo evropske unije, Beograd, 1996, str. 262-273.

¹⁰ O rešenjima u vezi sa stvaranjem koncentracija u komunitarnom pravu videti opširnije I. Spasić, op. cit. str. 80- 81;

volja tržišnih subjekata u vezi sa njihovim ponašanjem na tržištu. Način uređenja restriktivnih sporazuma u domaćem zakonu praktično je bio identičan onome u komunitarnom pravu konkurencije¹¹. Restriktivni sporazumi su koncipirani kao akti koji za cilj ili posledicu mogu imati bitno sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije na relevantnom tržištu; ti akti mogu biti sporazumi, ugovori ili pojedine odredbe ugovora, izričiti ili prećutni dogovori, kordinirane prakse, odluke udruženja učesnika na tržištu.

Za razliku od komunitarnog prava (koje ne utvrđuje pojam sporazuma, ostavljajući to sudskoj praksi), Zakon je nabrojao šta sve može biti sporazum kojim se narušava konkurencija. Svi sporazumi kojima se sprečava, ograničava ili narušava konkurencija na relevantnom tržištu utvrđeni su kao zabranjeni i ništavi. Naročito su bili istaknuti (i pobrojani) oni slučajevi koji se najčešće javljaju u praksi (sporazumi o cenama, sporazumi o podeli tržišta, diskriminatorni sporazumi, itd.).

U komunitarnom pravu konkurencije restriktivni sporazumi mogu biti izuzeti od strogih pravila koja utvrđuju njihovu zabranjenost ukoliko ispunjavaju određene uslove¹²; ovo izuzeće sprovodi se u posebno predviđenom postupku¹³. Zakon o zaštiti konkurencije je preuzeo ovakvo stanovište predviđajući mogućnost izuzimanja pojedinih restriktivnih sporazuma. Zakon je (analogno propisima u EU) predvideo pojedinačna i „blok izuzeća“ (izuzeća po kategorijama), pri čemu uslove za grupna izuzeća sporazuma propisuje Vlada.

Moglo bi se reći da je postignuti stepen usaglašenosti (harmonizacije) nacionalnog prava konkurencije sa komunitarnim bio najveći upravo u oblasti restriktivnih sporazuma.

2. Zloupotrebe dominantnog položaja

Nacionalno pravo konkurencije je (posredstvom Zakona o zaštiti konkurencije) kao vid narušavanja konkurencije predvidelo i zloupotrebu dominantnog položaja.

U komunitarnom pravu (konkurencije) do zloupotrebe dominantnog položaja dolazi u situaciji kada neki tržišni subjekat nije izložen velikoj konkurenciji na tržištu pa stoga može određivati cene roba ili usluga (koje nudi) ili druge uslove poslovanja ne uzimajući u obzir ponašanje ostalih konkurenata (budući da ih ima malo ili su „slabi“). Treba naglasiti da nije nedozvoljen sam dominantni položaj već njegova zloupotreba. Za utvrđivanje (postojanja) dominantnog položaja

¹¹ Ovakvu vrstu sporazuma, u komunitarnom pravu, predviđaju odredbe čl. 81 Rimskog sporazuma.

¹² Načelno strogo pravilo sadržano u generalnoj klauzuli (čl. 81 st. 1) trpi odgovarajuće izuzetke (predviđene u st. 3 istog člana), o izuzećima opširnije videti kod I. Spasić, op. cit. str. 75-81.

¹³ O postupku izuzeća videti kod I. Spasić, Sporazumi izuzeti od dejstva pravila konkurencije, Strani pravni život, 2002, br. 1-3, str. 208-209; isto R. Vukadinović, op. cit. str. 244.

koriste se kriterijumi koji su usvojeni u praksi Komisije i Suda pravde¹⁴; osnovni kriterijum predstavlja učešće određenog subjekta na relevantnom tržištu, kao i odnos prema ostalim tržišnim učesnicima (potencijalnim konkurentima). Tržišni udeo se izražava kroz procenat učešća odnosnog subjekta u ponudi određene robe odnosno usluga¹⁵.

Nacionalni zakon je utvrđivao postojanje dominantnog položaja i način njegovog identifikovanja na sličan način kao i komunitarno pravo. Dominantan položaj na relevantnom tržištu ima učesnik koji može da posluje nezavisno od drugih tržišnih učesnika, odnosno koji može da donosi poslovne odluke ne vodeći računa o odlukama svojih konkurenata, dobavljača, kupaca i (ili) krajnjih korisnika (čime su eksplicitno određeni učesnici na tržištu). Zakon je ustanovio da učesnik na tržištu može (ali i ne mora) imati dominantan položaj ako je njegov udeo na relevantnom tržištu veći od 40%, uzimajući u obzir udele koje na tom tržištu imaju njegovi konkurenti, prepreke ulasku na relevantno tržište i snagu njegovih potencijalnih konkurenata kao i eventualni dominantan položaj kupca. Dominantan položaj može imati i učesnik čiji je udeo na tom relevantnom tržištu manji od 40%, ali u tom slučaju teret dokazivanja postojanja dominantnog položaja snosi Komisija ili podnosilac zahteva za utvrđivanje (postojanja) dominantnog položaja. Kada se radi o učesnicima na tržištu čiji je tržišni udeo veći od 40 % oni snose teret dokazivanja da nemaju dominantan položaj.

Dok dominantan položaj sam po sebi nije zabranjen, njegova zloupotreba jeste. Zloupotrebom dominantnog položaja na relevantnom tržištu smatraju se radnje kojima se sprečava, ograničava ili narušava konkurencija, pri čemu Zakon, sem ove opšte klauzule izričito navodi i konkretne radnje koje se u praksi najčešće pojavljuju (istu metodologiju koristi i komunitarno pravo). To su radnje kojima se neposredno ili posredno nameću nepravedne kupovne ili prodajne cene ili drugi nepravedni uslovi poslovanja, zatim radnje kojima se ograničava proizvodnja, tržište ili tehnički razvoj na štetu potrošača, radnje kojima se primenjuju različiti uslovi poslovanja na iste poslove sa različitim učesnicima na tržištu (čime se neki tržišni učesnici dovode u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurente), i konačno radnje kojima se zaključivanje ugovora uslovljava dodatnim obevezama koje nemaju veze sa predmetom ugovora.

Na osnovu zakonskih rešenja Komisija je, po službenoj dužnosti ili na zahtev zainteresovanog lica, imala ovlašćenja da utvrđuje postojanje zloupotrebe dominantnog položaja i da o tome donosi rešenje. Rešenje je moglo sadržati mere

¹⁴ Opširnije v. I. Spasić, Uloga Suda pravde u stvaranju prava konkurencije EU, Zbornik radova „50 godina EU“, Institut za uporedno pravo, Vlada Srbije i Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, 2007, str. 219.

¹⁵ Tržišni udeo od 50 i više posto uglavnom predstavlja dovoljan dokaz o postojanju tržišne dominacije, dok učešće ispod 50% podrazumeva dokazivanje postojanja dominantne pozicije primenom i ostalih (dopunskih) kriterijuma. Bez obzira na ustanovljene kriterijume nije baš lako u praksi utvrditi postojanje tržišne dominacije.

koje su učesnici na tržištu bili obavezni da preduzmu kako bi se (ponovo) uspostavila normalna konkurencija na relevantnom tržištu i otklonile štetne posledice zloupotrebe dominantnog položaja.

Upravo su ovlašćenja Komisije kao i mere koje je ona mogla da sprovede u vezi sa tržišnom dominacijom i njenom zloupotrebom spadale, po opštoj oceni teorije i stručne prakse, u najslabije tačke ovog Zakona.

Što se tiče aspekta usaglašenosti zakonskih odredaba o zloupotrebi dominantnog položaja sa komunitarnim, opšti je zaključak bio da su one sadržale prilično visok stepen usklađenosti sa analognim odredbama komunitarnog prava; mada je stepen te usklađenosti ipak bio nešto manji nego u slučaju restriktivnih sporazuma. Ovo je posledica i same prirode ovih različitih oblika ugrožavanja slobodne konkurencije.

3. Stvaranje koncentracija

Stariji Zakon o zaštiti konkurencije uredio je i ovaj oblik antikonkurentskog ponašanja na tržištu. Kao što su rešenja u pogledu restriktivnih sporazuma i zloupotrebe dominantnog položaja u Zakonu uređena (uglavnom) u skladu sa odgovarajućim rešenjima sadržanim u komunitarnom pravu konkurencije, tako su i zakonska rešenja o koncentracijama koncipirana tako da budu (što je moguće više) u skladu sa odredbama Pravila EU (Pravilo Saveta br. 4064/89, izmenjeno Pravilom Saveta br. 1310 iz 1997. godine).

Zakon je utvrdio tri moguća oblika nastanka koncentracija: promenom statusa učesnika na tržištu (spajanjem ili pripajanjem u skladu sa odredbama Zakona o privrednim društvima); sticanjem kontrole od strane jednog (ili više) učesnika na tržištu nad drugim učesnikom na tržištu ili njegovim delom; osnivanjem ili zajedničkim kontrolisanjem novog učesnika na tržištu od strane najmanje dva nezavisna učesnika (zajedničko ulaganje odnosno *joint-venture*). Budući da dva slučaja potencijalnog stvaranja koncentracija podrazumevaju sticanje kontrole, Zakon je dosta detaljno odredio šta predstavlja kontrolu tržišnih subjekata nad drugim tržišnim subjektom. Pod kontrolom se podrazumeva mogućnost odlučujućeg uticaja na poslovanje učesnika na tržištu. Da bi se mogla formirati koncentracija na tržištu Zakon je utvrdio obavezu pribavljanja odobrenja Komisije¹⁶; zahtev za odobravanje koncentracije Komisiji treba da podnese ovlašćeno lice, u određenom roku, ako su ispunjeni propisani uslovi. Ovlašćenim licima smatraju se učesnici na tržištu koji planiraju koncentraciju.

Zakon je predvideo mogućnost stvaranja koncentracija pod uslovom da Komisija utvrdi, u odgovarajućem postupku, da nema bojazni od sprečavanja, ugrožavanja ili narušavanja slobode konkurencije na tržištu, pre svega stvaranjem odnosno jačanjem dominantne pozicije tržišnih subjekata

¹⁶ Isti princip postoji u komunitarnom pravu

U slučajevima nastanka koncentracija takođe se mogu pojaviti određene poteškoće u vezi sa (konkretnim) utvrđivanjem elemenata tržišne dominacije i njene zloupotrebe, visine prihoda itd. Konkretna poteškoća su se već i pojavljivale u praksi, uglavnom zbog (ne)mogućnosti efikasnog funkcionisanja pravila u konkretnim slučajevima. To se odnosi, pre svega, na oblast trgovine robom široke potrošnje (hrana, sredstva za domaćinstvo i sl.); na domaćem tržištu egzistiraju određene koncentracije čiji je nastanak problematičan i koje svakako negativno utiču na funkcionisanje tržišta, pre svega posmatrano sa stanovišta zaštite potrošača¹⁷.

Pravila postupka – uspostavljanje Komisije i njene nadležnosti

Analogno generalnom konceptu komunitarnog prava, nacionalno pravo konkurencije (koje počiva na Zakonu o zaštiti konkurencije) sadrži pored odredaba o narušavanju konkurencije i odredbe koje se odnose na sprovođenje prava konkurencije i njegovu zaštitu. Te odredbe se odnose na formiranje Komisije i njenu nadležnost.

Stariji Zakon o zaštiti konkurencije je sadržao odredbe kojima se ustanovljava Komisija kao stalna, nezavisna i samostalna organizaciju koja ima zadatak da se stara o ostvarivanju slobodne konkurencije na tržištu. Komisija je, u okviru svoje zakonske nadležnosti, trebala da obavlja više funkcija od kojih je funkcija odlučivanja u sporovima koji se pred njom pojave, svakako bila najznačajnija. Za ostvarivanje zadataka iz svoje nadležnosti Komisija je imala odgovarajuće organe i stručne službe.

Postupak pred Komisijom za zaštitu konkurencije bio je po svom karakteru upravni postupak na koji su se analogno primenivale odredbe Zakona o upravnom postupku.

Po sprovedenom postupku Komisija je donosila rešenje kojim je moglo biti utvrđeno da određeni sporazum narušava konkurenciju ili predstavlja zloupotrebu dominantnog položaja (ili pak da to nije slučaj) Ukoliko je bilo utvrđeno da postoji povreda odredaba prava konkurencije Komisija je, u rešenju, mogla naložiti sprovođenje određenih mera u cilju ponovnog uspostavljanja slobodne konkurencije i otklanjanja štetnih posledica. Rešenje Komisije bilo je konačno. Protiv konačnog rešenja Komisije mogao se pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom.

Najveća slabost Zakona iz 2005 god. bila je upravo činjenica da je Komisija mogla samo da naloži određeno ponašanje, a ne da sama i preduzme određene mere protiv prekršioca i izrekne im odgovarajuće sankcije.

Kada se govori o usklađenosti rešenja prvog Zakona o zaštiti konkurencije sa komunitarnim pravom konkurencije (čemu se teži prilikom koncipiranja

¹⁷ U stručnoj a i široj zainteresovanoj javnosti uporno se postavlja pitanje da li nastale koncentracije zloupotrebljavaju svoj monopolski položaj i utiču na tržište i cene, oštećujući potrošače.

nacionalnih rešenja) treba istaći da je u oblasti sprovođenja odnosno primene odredaba prava konkurencije odstupanje (bilo) najveće. Primedbe teorije i poslovne prakse da su odredbe o nadležnostima i ovlašćenjima nacionalne Komisije najslabije u celom Zakonu svakako su stajale. Sprovođenje propisa je i inače neuralgična tačka nacionalnog pravnog sistema u mnogim njegovim segmentima, pa je to slučaj i sa oblašću konkurencije. Praksa i nerešeni slučajevi koji su se gomilali išli su u prilog mišljenju da ovlašćenja Komisije moraju biti adekvatnija i veća kako bi se postigla efikasnost sprovođenja zaštite konkurencije, u protivnom i postojeća usaglašenost rešenja sa odredbama komunitarnog prava (u oblasti restriktivnih sporazuma, zloupotrebe dominantnog položaja i stvaranja merger-a) neće biti ni od kakve koristi.

Novi Zakon o zaštiti konkurencije

Uprkos činjenicama da je Zakon o zaštiti konkurencije (iz 2005.) bio relativno novijeg datuma i da je, bez sumnje, predstavljao značajan pomak u uređivanju materije zaštite konkurencije u Srbiji, bilo je u stručnoj javnosti dosta primedaba na neka njegova rešenja. Najznačajne primedbe bile su (opravdano) upućene na račun postupka sprovođenja zaštite konkurencije, odnosno odredaba koje se tiču Komisije, njenih ovlašćenja i rada. Zamerke koje je isticala teorija dobijale su potvrdu u praksi svaki put kada bi se pojavile poteškoće u rešavanju konkretnih slučajeva; sve brojnije primedbe (uglavnom istog tipa) ishodile su inicijativu za unošenjem izmena u zakonski tekst.

Predložene izmene odnosile su se prvenstveno na (znatno) proširivanje ovlašćenja Komisije.

Postupak utvrđivanja izmena trajao je izvesno vreme; dok se u javnosti spekulisalo obimom i karakterom predlaganih izmena, temeljnija analiza pominjanih predloga vodila je ka zaključku da je značajnije povećanje ovlašćenja Komisije veoma delikatno pitanje posmatrajući značaj i posledice koje ovakvo rešenje ima po društvo i potrošače; postojala je naime bojazan kod određenog broja stručnjaka da se dotadašnja relativno mala ovlašćenja Komisije ne zamene njenim prevelikim ovlašćenjima.

Pored pitanja sadržine na koju će se odnositi izmene i pitanje forme u kojoj će biti usvojene izmene nije bilo odmah raščišćeno; najpre se pojavila varijanta predloga Nacrta izmena i dopuna postojećeg zakonskog teksta, da bi ta varijanta kasnije bila povučena i zamenjena novim integralnim zakonskim tekstom.

Novi integralni tekst Zakona o zaštiti konkurencije usvojen je jula 2009. god¹⁸.

Novi tekst Zakona o zaštiti konkurencije je tekstualno dosta skraćen i pročišćen; neke opširnije definicije i eksplikacije su skraćene ili izostavljene (recimo,

¹⁸ Zakon je objavljen u Službenom gasniku RS, 51/09.

određivanje horizontalnih i vertikalnih sporazuma i njihovo nabranje, zatim izuzeće sporazuma po vrstama¹⁹); uveden je pojam sporazuma manjeg značaja, što je veoma značajno. Deo koji se tiče povreda prava konkurencije bio je dosta korektan i u prethodnoj varijanti Zakona, pa su izmene prevashodno „stilske“. Odredbe koje se tiču rada Komisije i naročito njenih ovlašćenja su znatnije uvećane budući da su upravo ove odredbe bile izvor najvećih manjkavosti.

Pojedinačno će biti reči o najvažnijim konceptima novog zakona

Povrede konkurencije

Zakon je predvideo da se povredom prava konkurencije smatraju akti ili radnje učesnika na tržištu koje za cilj ili posledicu imaju (ili mogu imati) značajno ograničavanje, narušavanje ili sporečavanje konkurencije.

Kao oblike povrede prava konkurencije Zakon je utvrdio restriktivne sporazume, utvrdivši (ovog puta) i njihov naziv a ne samo karakter sporazuma kojim se narušava konkurencija; zatim zabranu zloupotrebe dominantnog položaja; konačno Zakon je predvideo i koncentracije kao (mogući) oblik povrede prava konkurencije.

Restriktivni sporazumi su, u skladu sa Zakonom, sporazumi između učesnika na tržištu koji imaju za cilj ili posledicu značajno ograničavanje, sprečavanje ili narušavanje konkurencije na teritoriji RS. Ovi restriktivni sporazumi mogu biti ugovori, pojedine odredbe ugovora, izričiti ili prećutni dogovori, usaglašene prakse, kao i odluke oblika udruživanja učesnika na tržištu kojima se naročito:

1. utvrđuju (neposredno ili posredno) kupovne ili prodajne cene, ili drugi uslovi trgovine;
2. ograničava ili kontroliše proizvodnja, tržište, tehnički razvoj ili investicije;
3. primenjuju nejednaki uslovi poslovanja na različite učesnike na tržištu, čime se oni dovode u nejednak položaj u odnosu na konkurente;
4. uslovljava se zaključivanje ugovora prihvatanjem dodatnih obaveza koje nisu u vezi sa predmetom sporazuma;
5. deli se tržište ili izvori snabdevanja.

Svi restriktivni sporazumi su zabranjeni i ništavi. Zakon koristi generalnu klauzulu, utvrđujući odmah i izuzetak koji postoji u slučajevima izuzeća od zabrane.

Pošto je predvideo mogućnost izuzeća Zakon je definisao i uslove kada se ono može primeniti i vrste izuzeća.

Restriktivni sporazumi mogu biti izuzeti od zabrane ukoliko su ispunjeni Zakonom predviđeni uslovi; potrebno je, naime, da sporazumi doprinose

¹⁹ Komisija utvrđuje postojanje povrede prava konkurencije određenim sporazumom i njegovim delovanjem a Vladi je ostavljeno u nadležnost da utvrđuje pojedinosti u vezi sa pojedinačnim izuzećem sporazuma i izuzećem po kategorijama sporazuma.

unapređenju proizvodnje i prometa (odnosno tehničkog i ekonomskog napretka), obezbeđuju potrošačima pravičan deo koristi, ne isključujući, pri tom, konkurenciju na relevantnom tržištu ili njegovom bitnom delu²⁰.

Zakon predviđa pojedinačna i grupna izuzeća. Pojedinačno izuzeće donosi Komisija na zahtev učesnika u restriktivnom sporazumu: da bi došlo do pojedinačnog izuzeća potrebno je da budu ispunjeni pomenuti uslovi (iz čl. 11), teret dokazivanja postojanja uslova snosi podnosilac zahteva za izuzeće. Period na koji se odnosi pojedinačno izuzeće ne može biti duži od 8 godina. Sadržinu zahteva za pojedinačno izuzeće bliže određuje Vlada.

Pored pojedinačnih izuzeća Zakon je predvideo i grupna izuzeća po kategorijama sporazuma, grupna izuzeća moraju takođe ispunjavati Zakonske uslove (čl. 11), kao i druge posebne uslove koji se odnose na vrstu, sadržinu i trajanje sporazuma. Kategorije sporazuma određuje Vlada, koja bliže propisuje i pomenute posebne uslove.

Oblici restriktivnih sporazuma i njihovo izuzeće bili su uglavnom slično uređeni i u prethodnom Zakonu, nova redakcija samo je pročistila tekst rešenja otklanjajući previše eksplikacija (u vezi sa horizontalnim i vertikalnim sporazumima). Objašnjavanje i detaljisanje generalno nisu specifičnost niti pak zadatak zakonskih tekstova. Ono što zakonski tekst izričito ne uredi ostaje u nadležnosti podzakonskim aktima; uređivanje podzakonskim aktima može biti (i nekad jeste) dobro, a nekad može sadržati i izvestan stepen opasnosti.

Predviđena rešenja u vezi sa restriktivnim sporazumima identična su rešenjima usvojenim u komunitarnom pravu.

Novina ovog Zakona je precizno definisanje sporazuma manjeg značaja; to su takvi sporazumi između učesnika na tržištu čiji ukupan tržišni udeo nije veći od:

1. 10% (tržišnog udela) ukoliko učesnici u sporazumu posluju na istom nivou lanca proizvodnje i prometa (horizontalni sporazumi);
2. 15% (tržišnog udela) ukoliko učesnici sporazuma posluju na različitim nivoima lanca proizvodnje i prometa (vertikalni sporazumi);
3. 10% (tržišnog udela) ukoliko sporazum ima karakteristike horizontalnih i vertikalnih sporazuma i teško je odrediti koji je sporazum u pitanju;
4. 30% (tržišnog udela) ukoliko se radi o sporazumima zaključenim između različitih učesnika ako pojedinačni tržišni udeo svakoga od njih ne prelazi 5% na svakom pojedinom tržištu gde se ispoljavaju efekti sporazuma.

Što se tiče restriktivnih sporazuma oni su i u ranijoj verziji zakonskog teksta bili dosta dobro (i usaglašeno) regulisani; sadašnja varijanta teksta je u svakom slučaju „čistija“.

Zakon zatim utvrđuje (kao oblik povrede konkurencije) i zloupotrebu dominantnog položaja. Dominantan položaj ima onaj tržišni subjekat koji nema

²⁰ Član 11 Zakona

konkurenciju ili je konkurencija beznačajna, odnosno onaj subjekat koji ima znatno bolji položaj u odnosu na konkurente uzimajući u obzir veličinu tržišnog udela, ekonomsku i finansijsku snagu, pristup tržištima snabdevanja i distribucije, kao i pravne i činjenične prepreke za pristup na tržište drugim subjektima.

Pretpostavka je da učesnik na tržištu ima dominantan položaj ako je njegov tržišni udeo na relevantnom tržištu 40% ili više; dva ili više učesnika imaju dominantan položaj ako između njih ne postoji značajnija konkurencija i ako je njihov ukupni tržišni udeo 50% ili više (kolektivna dominacija). Ukoliko učesnici na tržištu nemaju tržišne udele predviđene Zakonom teret dokazivanja postojanja dominantnog položaja (u konkretnom postupku) snosi Komisija.

Budući da sam dominantni položaj nije zabranjen već samo njegova zloupotreba Zakon je utvrdio i šta se naročito smatra zloupotrebom dominantnog položaja. Zloupotrebu dominantnog položaja (naročito) predstavlja:

1. neposredno ili posredno nametanje nepravične prodajne ili kupovne cene ili drugih nepravičnih uslova poslovanja;
2. ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehničkog razvoja;
3. primenjivanje nejednakih uslova na iste poslove sa različitim učesnicima na tržištu (čime se neki učesnici dovode u lošiji položaj u odnosu na konkurente);
4. uslovljavanje zaključivanja ugovora prihvatanjem dodatnih obaveza koje po svojoj prirodi ili prema trgovačkim običajima nisu u vezi sa predmetom ugovora.

Pitanje dominantnih sporazuma i njihove zloupotrebe bilo je na sličan način uređeno i u prethodnom zakonskom tekstu; način uređivanja ovog pitanja sličan je i rešenjima koja postoje u komunitarnom pravu.

Novi Zakon takođe uređuje i pitanje stvaranja koncentracija; koncentracije nastaju u slučaju spajanja i drugih statusnih promena u kojima dolazi do pripajanja učesnika na tržištu (u smislu zakona kojim se uređuje položaj privrednih društava); zatim u slučaju sticanja neposredne ili posredne kontrole od strane jednog ili više učesnika na tržištu nad drugim učesnikom ili više učesnika na tržištu; zatim u slučaju zajedničkog ulaganja od strane dva ili više učesnika na tržištu u cilju stvaranja novog učesnika na tržištu ili sticanja zajedničke kontrole. Jednom koncentracijom će se smatrati dve ili više transakcija između istih učesnika na tržištu izvršenih u vremenskom periodu koji je kraći od dve godine.

U vezi sa stvaranjem koncentracija predviđeni su i odgovarajući izuzeci, to su slučajevi kada postojeće transakcije između privrednih subjekata neće biti tretirane kao koncentracije; ove izuzetke poznao je i raniji Zakon. Ovi izuzeci se tiču privremenog sticanja akcija ili udela koje stekne bankarska ili finansijska organizacija ili društvo za osiguranje tokom svog redovnog poslovanja (a radi prodaje na tržištu), pod uslovom da (udele ili akcije) proda najdalje u roku od godinu dana od dana sticanja. Takođe izuzeci se tiču investicionih fondova ili društava za upravljanje investicionim fondovima koji steknu učešće u učesniku na tržištu ili

na zajednička ulaganja koja imaju za cilj kordinaciju tržišnih aktivnosti između dva ili više učesnika na tržištu koji zadržavaju svoju pravnu nezavisnost, kao i na stečajne upravnike koji steknu kontrolu nad učesnikom na tržištu.

Koncentracije su dozvoljene osim ako bi one značajno ograničile, narušile ili sprečile konkurenciju na tržištu RS (ili na značajnom delu tog tržišta), naročito ako bi to ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje bilo rezultat stvaranja ili jačanja dominantnog položaja.

Dozvoljenost koncentracija se utvrđuje u odnosu na strukturu relevantnog tržišta, stvarne i potencijalne konkurente, položaj na tržištu učesnika u koncentraciji, mogućnost izbora dobavljača i korisnika, pravne i druge prepreke za ulazak na relevantno tržište, nivo konkurentnosti, trendove ponude i tražnje relevantne robe odnosno usluga, trendove tehničkog i ekonomskog razvoja, interese potrošača.

Kada se detaljnije razmotre delovi Zakona koji se odnose na (potencijalne) povrede konkurencije može se konstatovati da su usvojena rešenja usklađena sa odredbama komunitarnog prava konkurencije, a istovremeno su i dosta slična rešenjima koja su (već) postojala u starijem Zakonu (sa izuzetkom sporazuma malog značaja). Stari zakonski tekst je uglavnom definisao iste institute i pitanja ali na nešto komplikovaniji, manje jasan i više „eksplikativan“ način.

Ono što je bila glavna mana prethodnog zakonskog teksta i što je i ishodilo donošenju novog, to je bio način primene odredaba prava konkurencije ili drugačije rečeno to je bila praktična primena zaštite konkurencije i njenih principa u praksi. Stoga su odredbe koje se tiču Komisije za zaštitu konkurencije, njenog položaja, nadležnosti, organa veoma značajne; još značajnije i važnije, posmatrano kroz prizmu novih rešenja i usvojenih usavršavanja, su odredbe koje se tiču postupka pred Komisijom i njenih ovlašćenja, naročito onih koja su korigovana ili proširena.

Primena odredaba prava konkurencije – Komisija

Komisija je koncipirana kao nezavisna i samostalna organizacija koja vrši javna ovlašćenja. U skladu sa zakonskim odredbama Komisija je ovlašćena (između ostalog) da rešava o pravima i obavezama učesnika na tržištu; da određuje upravne mere; da vodi evidenciju o prijavljenim sporazumima, koncentracijama i učesnicima na tržištu koji imaju dominantan položaj; da organizuje, preduzima i kontroliše sprovođenje mera kojima se obezbeđuje zaštita konkurencije; da učestvuje u izradi propisa koji se odnose na zaštitu konkurencije; da predlaže Vladi donošenje propisa za sprovođenje Zakona; da donosi uputstva i smernice za sprovođenje Zakona; da daje mišljenja u vezi sa primenom propisa; itd.

Da bi mogla da obavlja svoje funkcije Komisija ima odgovarajuće organe i stručne službe i u tom pogledu se ništa bitno nije menjalo u odnosu na ranija rešenja.

Kada se radi o finansiranju, u javnosti su isticane primebde da Komisija treba da bude finansirana a ne da sredstva obezbeđuje isključivo iz svojih prihoda i donacija, ipak ova odredba nije promenjena niti dopunjena u usvojenom tekstu.

Najznačajnije odredbe procesnog karaktera tiču se postupka i ovlašćenja Komisije.

Postupak pred Komisijom može se pokrenuti po službenoj dužnosti (o čemu se donosi zaključak) ili po zahtevu stranke²¹.

Stranka u postupku pred Komisijom je učesnik na tržištu koji je podneo prijavu za odobravanje koncentracije ili zahtev za pojedinačno izuzeće, odnosno učesnik na tržištu protiv koga je pokrenut ispitni postupak.

Rešenje Komisije je konačno i protiv njega se može pokrenuti upravni spor.

Komisija donosi rešenja o povredi konkurencije, pojedinačnom izuzeću i odobrenju (ili zabrani) tražene koncentracije.

Sastavni deo rešenja, kojim se utvrđuje povreda konkurencije, čini odluka o meri zaštite konkurencije, koju određuje Komisija.

Komisija može doneti rešenje i neposredno, bez sprovođenja ispitnog postupka, ako u postupku pokrenutom po prijavi koncentracije (na osnovu podnetih dokaza i drugih poznatih činjenica) može osnovano da pretpostavi da ta koncentracija ispunjava uslove dozvoljenosti. Rešenje u skraćenom postupku donosi predsednik Komisije.

U pitanjima koja se tiču upravljanja postupkom, privremenih mera i izvođenja dokaza Komisija donosi zaključak.

Rešenje kojim je utvrđena povreda konkurencije kao i zaključak o pokretanju postupka po službenoj dužnosti se objavljuje u javnom glasilu Republike Srbije („*Službeni glasnik Republike Srbije*“).

Kako bi realizovala svoja ovlašćenja i prikupila neophodne podatke i dokaže Komisija može da dostavi drugim organima i organizacijama zahtev za davanje informacija.

Organi i organizacije od kojih je tražena informacija dužni su da sarađuju sa Komisijom; takođe, po zahtevu Komisije, policija će pružiti pomoć u izvođenju pojedinih radnji u postupku, recimo izvođenju uviđaja²², oduzimanja stvari i slično.

Ako Komisija utvrdi postojanje povrede konkurencije ili druge povrede Zakona o zaštiti konkurencije, odrediće meru zaštite konkurencije, meru otklanjanja povrede konkurencije odnosno drugu upravnu meru propisanu Zakonom.

²¹ U prvom slučaju radi se o postupku utvrđivanju povrede konkurencije ili postupku ispitivanja (već uspostavljene) koncentracije, u drugom slučaju radi se o postupku za odobravanje pojedinačnog izuzeća ili postupku za odobravanje koncentracije.

²² Ukoliko postoji opasnost od uklanjanja ili izmene dokaza može se odrediti i nenajavljeno izvođenje uviđaja. Ukoliko se prilikom uviđaja pronađu stvari, isprave koje sadrže podatke od značaja za odlučivanje u postupku može se odrediti njihovo privremeno oduzimanje do utvrđivanja svih relevantnih činjenica koje te isprave sadrže.

Na osnovu izrečene mere zaštite konkurencije naplaćuju se i novčani iznosi odnosno procesni penal; na visinu novčanih iznosa utiče namera, težina, posledice i trajanje utvrđene povrede konkurencije. Naplata novčanih iznosa određene upravne mere vrši se u korist budžeta RS.

Kriterijume za određivanje visine iznosa koji se plaća na osnovu mere zaštite konkurencije i procesnog penala određuje Vlada.

Komisija može doneti zaključak o prekidu postupka (koji se vodi po službenoj dužnosti) kada je konkurencija povređena u neznatnoj meri, a stranke se obavežu da neće dalje nastaviti sa radnjama ili aktima koji povređuju ili narušavaju konkurenciju.

Rešenjem kojim se utvrđuje povreda konkurencije Komisija može da utvrdi mere koje imaju za cilj otklanjanje utvrđene povrede konkurencije odnosno sprečavanje mogućnosti nastanka iste ili slične povrede davanjem naloga za preduzimanje određenog ponašanja ili zabrane određenog ponašanja (mere ponašanja). Pored mera ponašanja Komisija može da odredi i tzv. strukturne mere koje se određuju samo ako nema mogućnosti za određivanje jednako ili približno delotvornih mera ponašanja. Strukturna mera može da predviđa obavezu razvrstavanja nastale strukture učesnika na tržištu naročito putem prodaje (pojedinih) delova ili imovine drugim licima koja nisu povezana sa učesnikom na tržištu.

Mere ponašanja i strukturne mere spadaju u oblike zaštitnih mera koje donosi Komisija u cilju otklanjanja povreda konkurencije. Bliže propisivanje uslova za određivanje zaštitnih mera spade u nadležnost Vlade.

Odlučujući u postupku o pojedinačnom izuzeću (sporazuma) Komisija donosi rešenje, ovo rešenje mora sadržati period trajanja pojedinačnog izuzeća i uslove izuzeća²³.

Komisija donosi rešenje i u postupcima za prijavu koncentracije (notifikacija), kao i u slučaju saznanja o (već) uspostavljenoj koncentraciji, kada sprovodi ispitivanje (postojeće) koncentracije. Učesnici koncentracije su dužni da prekinu sprovođenje koncentracije do donošenja rešenja Komisije.

U postupku notifikacije (odobravanja koncentracije²⁴) Zakon je predvideo mogućnost izdavanja odobrenja i uslovnih odobrenja.

Ukoliko Komisija tokom postupka ustanovi da nema osnova za odobrenje koncentracije o tome će obavestiti podnosioca zahteva i izneti mu činjenice i dokaze na kojima je bazirala svoju odluku, pozivajući ga da se izjasni u ostavljenom roku. Podnosilac prijave može u ostavljenom roku da se izjasni i predloži posebne uslove koje je spreman da prihvati sa ciljem da sprovođenje koncentracije ispuni uslove za odobrenje. U tom slučaju Komisija će proučiti predložene uslove i ako

²³ Stranka može zahtevati i produženje perioda trajanja pojedinačnog izuzeća posebnim zahtevom koji se podnosi najkasnije dva meseca pre isteka trajanja izuzeća

²⁴ Prijava koncentracije podnosi se Komisiji u roku od 15 dana od izvršenja prve od sledećih radnji: zaključenja sporazuma ili ugovora; objavljivanja javnog poziva; sticanja kontrole.

su prihvatljivi sa stanovišta Zakona doneće rešenje kojim odobrava koncentraciju i određuje posebne uslove i rokove za njihovo izvršavanje (uslovno odobrenje).

Komisija može izreći i meru dekoncentracije ako utvrdi da za sprovedenu koncentraciju nije izdato odobrenje ili nisu ispunjeni uslovi koji su postavljeni kod izdavanja uslovnog odobrenja. Ova mera je potrebna za uspostavljanje ili očuvanje konkurencije na relevantnom tržištu i može se sastojati u nalaganju učesnicima da izvrše podelu privrednog društva, da otuđe akcije ili udele, raskinu ugovor ili izvrše druge radnje u cilju uspostavljanja stanja pre sprovođenja koncentracije.

Već je napomenuto da Komisija, u skladu sa odredbama novog Zakona o zaštiti konkurencije, ima ovlašćenja izricanja mera zaštite konkurencije i (procesnih) penala.

Kao mera zaštite konkurencije učesniku na tržištu se može odrediti obaveza plaćanja novčanog iznosa u visini najviše 10% od ukupnog godišnjeg prihoda ako:

1. zloupotrebi dominantan položaj na relevantnom tržištu;
2. zaključi ili izvrši restriktivni sporazum (koji nije izuzet na osnovu pojedinačnog izuzeća);
3. ne izvrši ili ne sprovede određene mere otklanjanja povrede konkurencije, odnosno meru dekoncentracije;
4. sprovede koncentraciju uprkos obavezi prekida (do donošenja rešenja Komisije) ili uprkos rešenju kojim se zabranjuje sprovođenje koncentracije.

Rok za plaćanje utvrđene mere određuje se rešenjem kojim se nalaže mera zaštite (plaćanje); ovaj rok ne može biti kraći od tri meseca niti duži od godinu dana.

Pored mera zaštite konkurencije Komisija je ovlašćena da određuje i meru plaćanja (procesnih) penala. Učesnicima na tržištu Komisija može naložiti plaćanje penala u iznosu od 500–5000 eura za svaki dan ponašanja suprotno nalogu Komisije datom u postupku. Zahtev koji Komisija može istaći može se odnositi na dostavu ili saopštavanje traženih podataka, zatim na postupanje u skladu sa privremenom merom kao i na podnošenje prijave o koncentraciji u roku.

Procesni penal ne može da iznosi više od 10% ukupnog godišnjeg prihoda, rok za plaćanje penala utvrđuje se rešenjem kojim se nalaže njegovo plaćanje i ne može biti kraći od mesec niti duži od tri meseca.

Protiv konačnog rešenja Komisije može se podneti tužba sudu u roku od 30 dana. Podnošenje tužbe ne odlaže izvršenje rešenja. Sud u postupku ispituje zakonitost rešenja Komisije, primenjujući odredbe Zakona o upravnom sporu.

Ukoliko Sud utvrdi da je rešenje Komisije nezakonito u delu koji se odnosi na visinu novčanog iznosa (određene) upravne mere, on će, u presudi, preinačiti osporeno rešenje u tom delu.

Naknada nastale štete koja je prouzrokovana aktima i radnjama koje predstavljaju povredu konkurencije, čije je postojanje utvrđeno rešenjem Komisije, ostvaruje se u parničnom postupku pred nadležnim sudom. Rešenjem Komisije se ne pretpostavlja da je šteta i nastupila već se njeno nastupanje mora dokazivati u sudskom postupku.

Konceptualne razlike Zakona o zaštiti konkurencije iz 2005. i 2009. god.

Već je u tekstu više puta bilo reči o nekim razlikama dve verzije istoimenog zakona. Kada se radi o predviđenim povredama konkurencije, što je svakako izuzetno važno pitanje, rešenja su skoro identična, naime i jedan i drugi tekst predviđaju restriktivne sporazume, zabranu dominantnog položaja i stvaranje koncentracija kao oblike (mogućih) povreda konkurencije. Novi zakonski tekst je uveo pojam sporazuma malog značaja koji je od velikog značaja za rešavanje određenih slučajeva. Pored ove značajnije razlike u odnosu na stari tekst može se reći da su ostale razlike uglavnom „stilske“; tekst novog Zakona je dosta pročišćen, skraćen i oslobođen detaljnih nabiranja i poludefinicija kojima je stariji obilovao.

Mnogo značajnije razlike između starog i novog zakonskog teksta tiču se procesnog dela, odnosno nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije i njenih ovlašćenja.

Poznato je da je najveća slabost Zakona iz 2005 god. bila upravo činjenica da je Komisija mogla samo da naloži određeno ponašanje, a ne da sama i preduzme određene mere protiv prekršioca i izrekne im odgovarajuće sankcije. Sadašnja verzija Zakona otišla je znatno dalje utvrđujući različite mere koje Komisija može izricati u postupku zaštite prava konkurencije.

U skladu sa (novim) zakonskim odredbama Komisija može donositi rešenja o postojanju povrede konkurencije, pojedinačnim izuzećima, odobrenju ili zabrani koncentracije. Ono što je isto tako važno kao mogućnost donošenja rešenja po određenom pitanju je činjenica da to rešenje sadrži i odluku o meri zaštite konkurencije.

Komisija može doneti privremenu meru u slučaju postojanja opasnosti nastupanja štetnih posledica po lica učesnike u postupku; privremenom merom se nalaže prestanak vršenja određenih radnji i akata koje su predmet postupka. Privremene mere mogu trajati do donošenja rešenja u postupku.

Komisija može, rešenjem kojim se utvrđuje povreda konkurencije, da odredi mere kojima je cilj da otklone tu povredu konkurencije, to su tzv. mere ponašanja i strukturne mere.

Komisija donosi rešenja u vezi sa odobravanjem pojedinačnih izuzeća, kao i o odobravanju koncentracija.

U postupku odlučivanja i donošenja rešenja Komisija može doneti i meru zaštite konkurencije u vidu plaćanja određenog iznosa (10% ukupnog godišnjeg prihoda učesnika na tržištu) u zakonom predviđenim uslovima, kao i utvrditi plaćanje penala (u iznosu od 500-5000 eur-a za svaki dan ponašanja suprotno nalogu Komisije) u zakonom određenim slučajevima.

Činjenica da Komisija, u skladu sa odredbama novog zakona, ima ovlašćenja da izriče mere uključivši i novčane, izuzetno je značajna i trebalo bi da doprinese bržem i efikasnijem rešavanju problema povreda konkurencije koje su evidentne u našoj praksi. Dosadašnje odluke Komisije koje nisu bile „podržane“ ovlašćenjima za izricanje sankcija nisu bile efikasne što se i potvrdilo u praksi.

Bilo bi logično i trebalo bi da se nova zakonska rešenja pokažu znatno boljima i ubrzaju razvoj nacionalnog prava konkurencije, ipak treba sačekati da ova rešenja potvrde svoje „kvalitete“ u praksi, dotle se može zaključiti samo da su svakako bolja od do sada postojećih.

Prof. Ivanka Spasić, Ph.D.

Faculty of Law, The University of Business Academy, Novi Sad

Evolution of competition law in Serbia

A b s t r a c t

Discussing the evolution of competition law in Serbia we have primarily in mind a few basic questions of competition and a few competition acts. The basic questions of competition in Serbia are identical with the basic competition problems in EU and European countries, and they are focused on the acts threatening the competition (restrictive agreements, abuse of dominant position and making of concentrations-mergers) and the problems of functioning of the protection of competition. Concerning the acts, first of all we must mention the Antimonopoly law than the Law on protection of competition from 2005, and the law with the identical name from 2009.

The Antimonopoly law is the „early history“ of Serbian competition law, but the Law on protection of competition from 2005 is very important because it“ s regulations established fundamental competition institutes in Serbia. The basic questions of competition (restrictive agreement, abuse of dominant position, and concentrations) are well done, and the mood of their regulation is good; just the contrary the mood of the protection had shown many difficulties. This difficulties are the main cause that the new act on protection of competition has been introduced (2009). The new Law on protection of competition regulate the „protection part“ much better than the former one. Commission for the protection of competition has now more rights and possibilities to perform the protection of the competition.

Key words: Competition law; Law on protection of competition; Comission for the protection of competition; Restrictive agreements; Abuse of dominant position; Mergers

Literatura

1. Korah, Valentine, Cases and Materials on EC Competition Law, Oxford-Portland Oregon, 2001;
2. Korah, Valentine, EC Competition Law and Practice, Oxford-Portland Oregon, 2000;
3. Spasić, Ivanka, Pravni režim restriktivnih sporazuma u sistemu prava konkurencije Evropske unije i jugoslovenskom pravu; poglavlje u monografiji: Uslovi za realizaciju prometa roba i usluga u pravu EU i jugoslovenskom pravu, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2001,
4. Spasić, Ivanka, Restriktivni (ograničavajući) sporazumi – stanje u EU i nacionalnom zakonodavstvu, potreba za harmonizacijom; poglavlje u monografiji: Harmonizacija domaćeg zakonodavstva sa pravom EU –Osiguranje, Sloboda kretanja robe i kapitala, Pravo konkurencije; Institut za uporedno pravo, Beograd 2004;
5. Spasić, Ivanka, Sporazumi izuzeti od dejstva pravila konkurencije, Strani pravni život, 2002, br. 1-3; str. 201–215;
6. Spasić, Ivanka, Uloga Suda pravde u stvaranju prava konkurencije EU, Zbornik radova, 50 godina EU, Institut za uporedno pravo, Vlada RS, Kancelarija za pridruživanje EU; Beograd, 2007;.
7. Vukadinović, Radovan, Pravo evropske unije, Beograd, 1996;