

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Управно-судска контрола одлука Комисије за
заштиту конкуренције**

(мастер рад)

Ментор

Доц. др Дејан Вучетић

Студент

Стеван Станојевић

Број индекса: М 010/2014-О

Ниш, 2016.

САДРЖАЈ

Увод	1
I Комисија за заштиту конкуренције	2
1. О конкуренцији уопште	2
2. Конкуренција у Европској Унији	3
3. Повреде конкуренције	4
3.1. Рестриктивни споразуми	4
3.2. Злоупотреба доминантног положаја	5
3.3. Концентрација учесника на тржишту	6
4. Правни положај Комисије за заштиту конкуренције	7
5. Надлежност комисије за заштиту конкуренције	10
6. Органи Комисије за заштиту конкуренције	12
7. Поступак пред Комисијом за заштиту конкуренције	12
8. Одлуке Комисије за заштиту конкуренције	14
9. Управне мере које одређује Комисија	15
10. Финансирање Комисије	16
II Управни спор	16
1. Врсте управног спора	17
2. Предмет управног спора	18
3. Странке у управном поступку	19
4. Тужба у управном спору	20
5. Поступак по тужби	22
5.1. Претходни поступак	22
5.2. Редовни поступак	23
6. Одлуке Суда	25
7. Накнада штете	26
8. Кривична одговорност у области заштите конкуренције	26

9.	Ванредни правни лекови	27
9.1.	Захтев за преиспитивање судске одлуке	27
9.2.	Понављање поступка	28
10.	Заштита права на суђење у разумном року	29
11.	Правне последице управног спора	30
12.	Контрола одлука тела за заштиту конкуренције у упоредном праву	31
12.1.	Контрола одлука у праву Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске	31
12.2.	Контрола одлука у праву Савезне Републике Немачке	33
III	Пракса Управног суда у области конкуренције	34
1.	Одбачене тужбе	35
1.1.	Одлуке Управног суда 9 У 12224/10 (2009) и 9 У 12259/10 (2009)	35
1.2.	Одлука Управног суда У 6595/11	35
2.	Одбијене тужбе	36
2.1.	Одлука Управног суда 12 У 17578/12	36
2.2.	Одлука Управног суда У 2531/11	37
2.3.	Одлука Управног суда 17 У 5361/12	38
3.	Основане тужбе	39
3.1.	Одлука Управног суда III-2 У. 1861/12	39
3.2.	Одлука Управног суда 8 У 1165/13	39
	Закључна разматрања	40
	Попис коришћене литературе	42
	Попис остале истраживачке грађе	43
	Сажетак и кључне речи	44
	Биографија	47

УВОД

Преласком на тржишну привреду, а након политичких промена 2000. године, у нашој земљи јавио се проблем монополизма који је требало сузбити. Монополизам је до тада био легална појава, јер су се привредни субјекти налазили у друштвеној и државној својини. Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском Унијом, Република Србија је преузела обавезу да оснује независно тело које ће пратити право конкуренције, као и да усклади своје право са правом ЕУ у овој области.¹ Република Србија доноси Закон о заштити конкуренције 2005. године, којим оснива Комисију за заштиту конкуренције, а која има за циљ да гарантује заштиту конкуренције на тржишту.

Предмет овог Мастер рада је управно-судска контрола рада Комисије за заштиту конкуренције, правна природа Комисије, упоредно право као и пракса Управног суда у овој области.

Моје интересовање за ову тему произилази из пажње која јој је посвећена у протеклом периоду, али и због своје актуелности у периоду који тек долази. Република Србија је у врло кратком периоду донела закон којим се уређује област конкуренције и формирала тело које ће испитивати да ли постоје злоупотребе на тржишту у смислу Закона о заштити конкуренције. Актуелност ове области огледа се у чињеници да се током година повећава број пријава концентрација, као и обим посла Комисије у погледу повреде права конкуренције. Имајући у виду рад Комисије у праћењу и контроли конкуренције, поставља се питање контроле одлука овог тела – да ли је контрола Управног суда адекватна и делотворна.

Такође треба истаћи да постоје одређене специфичности у раду Управног суда приликом контроле одлука Комисије, које су Законом о заштити конкуренције другачије дефинисане у односу на решења из Закона о управним споровима, попут рецимо непостојања двостепености, „ћутања управе“ итд. Што се тиче праксе Управног суда, примећујемо да се Суд ретко одлучује да држи јавну расправу, која би имајући у виду сложеност и специфичност поступка, била целисходна.

Конкуренција као једна од основних претпоставки тржишне привреде мора постојати *de facto*, а не само *de iure*, те овај рад има за циљ да утврди да ли су одлуке које Комисија доноси у складу са позитивним правом наше земље и на који начин се

¹ Чл. 73. Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. Гласник РС – Међународни уговори*, 83/2008.

омогућује правна заштита субјектима који су били учесници у поступцима пред телима која штите конкуренцију у упоредном праву. Претходно је споменуто да је потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, наша земља преузела одређене обавезе које се тичу заштите конкуренције, те је овом приликом целисходно утврдити да ли су исте имплементиране у нашем законодавству и у којој мери.

Ради свеобухватне анализе легислативе која уређује област конкуренције, упоредног права, али и праксе Управног суда, приликом израде овог рада користиће се различити научно истраживачки методи.

Аналитички метод доминира првим делом рада и омогућава ближе сагледавање примарних и секундарних извора права, како оних који важе у Републици Србији, тако и оних који важе у земљама које имају развијено право конкуренције.

Нормативним методом послужио сам се у другом делу рада, у коме се анализира пракса Управног суда из области конкуренције, чија је сврха сагледавање домашаја нашег законодавства у пракси и уочавање евентуалних проблема у примени закона и других правних извора.

I КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ

1. О конкуренцији уопште

Конкуренција се може посматрати као надметање играча у тржнишној утакмици, а конкуренција представља садржај утакмице. Такође се може посматрати као ривалство између учесника на тржишту јер је циљ сваког учесника да прода своју робу или услуге и оствари профит. Економски гледано закон понуде и потражње представља један од основних закона савременог тржишта. Међутим, проблем настаје када дође до поремећаја понуде и потражње – потенцијални учесницима на тржишту није дозвољено да уђу на то тржиште, што резултира могућношћу да постојећи учесници могу одређивати цене које су много више од тржишних (Dabbah, 2004:3).

Право конкуренције се може посматрати као скуп правила чији је циљ да заштите процес конкуренције како би се омогућило благостање потрошача (Whish, Baley, 2012:1).

Међутим ствари нису једноставне како се чини на први поглед. Правом конкуренције се забрањују повреде конкуренције којима се ограничава, нарушава и спречава конкуренција, док се оне повреде конкуренције које имају благотворно

дејство на економску ефикасност, па тиме и на друштвено благостање, сматрају допуштеним (Беговић, Павић, 2012:23).

Заштита права конкуренције у Републици Србији се постиже на три начина: релевантним законодавством (Законом о заштити конкуренције), посебним телом чији је циљ спровођење Закона о заштити конкуренције (Комисијом за заштиту конкуренције) и на крају судовима (Управним и Врховним касационим судом) (Беговић et al. 2012: 125).

2. Конкуренција у Европској Унији

Основни извор права конкуренције у Европској Унији јесте Уговор о функционисању Европске уније – одредбе чланова 101 -109. Како у Европској Унији не постоји униформно право конкуренције већ је оно садржано у многобројим директивама и другом секундарном комунитарном праву, као и одлукама Европског суда правде, који на ствара нову праксу кроз своје одлуке (Hening – Vodewig, 2006:25). „Правило ефекта“ решава међународни сукоб закона о конкуренцији тако што се право Европске уније примењује на споразуме који производе ефекте на тржишту права ЕУ, без обзира где је њихов извор, а са друге стране се право ЕУ не примењује на споразум склопљен на територији ЕУ, уколико су ефекти тог споразума усмерени ван ЕУ (Рајчевић, 2005:11). У случају конфликта између права Европске Уније и права државе чланице, примат има право ЕУ и странке се у поступку пред националним телима за заштиту конкуренције, као и пред судовима могу позивати директно на право ЕУ² (Lorenz, 2013: 44).

Европска Комисија представља језгро у заштити права конкуренције у Европској Унији и одговорна је за утврђивање чињеница, предузимање акција у случају повреде права, изрицање казни и развој права у овој области (Whish, Baley, 2012:53). Комисија може покренути поступке пред Европским судом правде, између осталог и у случајевима када је дошло до повреде конкуренције. (Dashwood, Dougan, Rodger, Spaventa, Wyatt, 2011:IV). Комисија је примила велики број притужби да је право конкуренције нарушено и то најчешће од конкурената или потрошача субјеката чији су акти или радње предмет притужби (Rodger, MacCulloch, 2015:63). Комисија је такође одговорна за сарадњу са телима за заштиту конкуренције широм света (Whish, Baley, 2012:53). Комисија може покренути поступак ради утврђивања да ли је дошло до

² Одредба на коју се странка позива мора бити довољно јасна и прецизна; безусловна и да није предмет даље имплементације и да предвиђа неко право грађанина на коме може да базира своје право.

повреде права конкуренције у ЕУ по пријави или по службеној дужности (Lorenz, 2013: 44).

3. Повреде конкуренције

Повредама конкуренције сматрају се акти или радње учесника на тржишту које за циљ или последицу имају или могу да имају значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције.³

3.1. Рестриктивни споразуми

Рестриктивни споразуми – картели, су споразуми између учесника на тржишту који имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање, конкуренције на територији Републике Србије.

Рестриктивни споразуми могу бити уговори, поједине одредбе уговора, изричито или прећутни договори, усаглашене праксе, као и одлуке облика удруживања учесника на тржишту, а којима се нарочито:

- 1) непосредно или посредно утврђују куповне или продајне цене или други услови трговине;
- 2) ограничава и контролише производња, тржиште, технички развој или инвестиције;
- 3) примењују неједнаки услови пословања на исте послове у односу на различите учеснике на тржишту, чиме се учесници на тржишту доводе у неповољнији положај у односу на конкуренте;
- 4) условљава закључивање уговора или споразума прихватањем додатних обавеза које с обзиром на своју природу и трговачке обичаје и праксу нису у вези са предметом споразума;
- 5) деле тржишта или извори набавки.

Рестриктивни споразуми забрањени су и ништави, осим у случајевима изузећа од забране у складу са Законом о заштити конкуренције.⁴

На основу напред наведеног рестриктивни споразуми се могу поделити на хоризонталне рестриктивне споразуме (који се закључују између субјеката који послују на истом нивоу ланца производње) и вертикалне рестриктивне споразуме (који послују на различитим нивоима ланца производње). Битно је напоменути да нису сви

³ Чл. 9. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

⁴ Чл. 10. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

хоринзонтални споразуми нужно забрањени. Постоје споразуми који не утичу на конкуренцију ни на који начин (купопродаја залиха одређених ресурса између субјеката од којих један има вишак, а други мањак одређеног одређеног ресурса), или уколико доприносе унапређењу производње, а притом не намећу корисницима ограничења (Беговић et al. 2012: 127).

3.2. Злоупотреба доминантног положаја

Доминантан положај има учесник на тржишту који, због своје тржишне снаге, може да послује на релевантном тржишту у значајној мери независно у односу на стварне или потенцијалне конкуренте, купце, добављаче или потрошаче.⁵

Правна наука није дошла до јединствених критеријума за одређивање доминантног положаја, али једни од најзначајнијих критеријума за одређивање доминантног положаја су:

1) учешће на тржишту – што је веће учешће на тржишту једног учесника на страни понуде, већа је вероватноћа да он има тржишну моћ. У нашем праву се користи граница од 40%. Уколико је удео учесника већи од 40%, онда он мора да доказује да нема доминантан положај. Уколико учесник није постигао одређени ниво тржишног учешћа, онда се терет доказивања да постоји тржишна доминација налази на Комисији (Маџар, 2011:212);

2) баријере на уласку – што су више баријере уласку, то значи да је мања вероватноћа нових улазака, чиме се увећава вероватноћа да онај учесник на тржишту који се већ налази у грани поседује тржишну моћ, односно да заузима доминантан положај;

3) моћ купца – купац који поседује снажну куповну моћ може да сузбије чак и помисао једног учесника да подигне цене изнад граничних трошкова (Беговић et al. 2012: 127);

Сви ови критеријуми морају бити испуњени кумулативно. Нарочито је битно да право конкуренције не кажњава субјекта који има доминантан положај – јер би то било контрапродуктивно, али кажњава злоупотребу таквог положаја (снижавање цена како би се истиснула конкуренција, везана трговина – условљавање куповине једног производа куповином другог производа од истог продавца итд).

⁵ Чл. 15. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

3.3. Концентрација учесника на тржишту

Концентрација учесника на тржишту настаје у случају:

1) спајања и других статусних промена у којима долази до припајања учесника на тржишту у смислу Закона о привредним друштвима⁶;

2) стицања од стране једног или више учесника на тржишту, непосредне или посредне контроле у смислу члана 5. става 2. Закона о заштити конкуренције,⁷ над другим учесником на тржишту или више учесника на тржишту, или делом, односно деловима других учесника на тржишту, који могу представљати самосталну пословну целину;

3) заједничког улагања од стране два или више учесника на тржишту у циљу стварања новог учесника на тржишту или стицања заједничке контроле над постојећим учесником на тржишту, који послује на дугорочној основи и има све функције независног учесника на тржишту.

Сматраће се једном концентрацијом две или више трансакција између истих учесника на тржишту, извршених у временском периоду краћем од две године, при чему се као време њеног настанка узима дан извршења последње трансакције.⁸

Наиме концентрација може да има врло негативан ефекат на конкуренцију:

1) унилатерални ефекат – подразумева да се концентрацијом учесника на тржишту долази до тога да један од учесника стекне довољну тржину моћ коју може да злоупотреби једностраним активностима;

⁶ Закон о привредним друштвима, *Сл. гласник РС*, 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др. закон и 5/2015.

⁷ Повезаним учесницима на тржишту у смислу овог закона сматрају се два или више учесника на тржишту који су повезани тако да један или више учесника на тржишту контролише другог или друге учеснике на тржишту (у даљем тексту: повезани учесници на тржишту). Контрола над учесником на тржишту у смислу овог закона представља могућност одлучујућег утицаја на вођење послова другог или других учесника на тржишту, а нарочито:

1) ако контролни учесник има својство контролног (матичног) друштва, односно контролног члана или акционара, самостално или заједничким деловањем, по правилима о повезаним привредним друштвима у смислу закона којим се уређује положај привредних друштава;

2) на основу својине или других имовинских права на имовини или делу имовине другог учесника на тржишту;

3) на основу права из уговора, споразума или из хартија од вредности;

4) по основу потраживања или средстава за обезбеђење потраживања или на основу услова пословне праксе које одређује контролни учесник.

Повезани учесници на тржишту у смислу овог закона сматрају се једним учесником на тржишту.

На повезане учеснике на тржишту сходно се примењују правила о повезаним лицима и повезаним привредним друштвима у складу са Законом о привредним друштвима, ако та правила нису у супротности са одредбама овог закона.

⁸ Чл. 17. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

2) координативни ефекат – умањивањем броја учесника на тржишту увећава се вероватноћа нарушавања конкуренције координисаним активностима оног учесника који је настао концентracијом са другим учесницима на тржишту (Беговић et al. 2012: 127).

4. Правни положај Комисије за заштиту конкуренције

Уставом Републике Србије, предвиђено је да се јавна овлашћења могу поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима.⁹ Наше право које се развијало под утицајем германског права није познавало агенције у облику у коме их имамо данас – раније су се термином агенција означавали субјекти који су пружали неку услужну делатност и који имају приватно-правни карактер, а данас постоји велики број агенција са различитим статусом и овлашћењима, које се налазе у саставу државног апарата (Мартинковић: 2012: 391,392).

Ради спровођења прописа којима се штити конкуренција основана је Комисија за заштиту конкуренције на основу Закона о заштити конкуренције. Комисија је самостална и независна организација која врши јавна овлашћења и која је одговорна скупштини и подноси јој годишње извештаје о свом раду.¹⁰

Поставља се питање природе Комисије за заштиту конкуренције. Да ли је Комисија јавна агенција и уколико јесте, да ли се може сматрати регулаторним телом или не?

Јавна агенција оснива се ако развојни, стручни и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе, нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга.¹¹ Тумачећи наведену одредбу закона, долази се до закључка да се агенције се формирају ако могу боље да обављају послове од органа управе и да се могу третирати као посебне управне организације (Милков, 2014:33). Законодавац је у закону направио грешку тиме што је у наше законодавство унео терминологију из англо-саксонског права тј. назив агенције, потпуно занемарајући досадашњу германску традицију и терминологију која се употребљавала, односно органи управе.

⁹ Чл. 137. ст. 3. Устава Републике Србије *Сл. гласник РС*, 98/2006.

¹⁰ Чл. 20. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

¹¹ Чл. 2. Закона о јавним агенцијама, *Сл. гласник РС*, 18/2005 и 81/2005 – испр.

Према правном положају разликујемо:

- 1) Агенције као јавне службе;
- 2) Агенције као друге организације ван државне управе;
- 3) Агенције као владине стручне службе;
- 4) Посебне организације – агенције;
- 5) Агенције *sui generis* (Димитријевић, 2013:142).

Као што смо већ рекли, посебним законом, Законом о заштити конкуренције, Комисија има статус правног лица и самостална је у свом раду, што је једно од обележја јавних агенција.¹² Јавне агенције по својој природи не располажу ауторитативним овлашћењима које имају органи управе већ им законом могу поверена јавна овлашћења:

1) доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе;

2) решавање у првом степену у управним стварима;

3) издавање јавних исправа и вођење евиденција (Милков, 2012: 91).

Комисија за заштиту конкуренције обавља следеће послове:

1) решава о правима и обавезама учесника на тржишту у складу са Законом;

2) одређује управне мере у складу са овим Законом;

3) учествује у изради прописа који се доносе у области заштите конкуренције;

4) предлаже Влади доношење прописа за спровођење Закона;

5) доноси упутства и смернице за спровођење Закона;

6) прати и анализира услове конкуренције на појединачним тржиштима и у појединачним секторима;

7) даје мишљење надлежним органима на предлоге прописа, као и на важеће прописе који имају утицај на конкуренцију на тржишту;

8) даје мишљења у вези са применом прописа у области заштите конкуренције;

9) остварује међународну сарадњу у области заштите конкуренције, ради извршавања међународних обавеза у овој области и прикупља информације о заштити конкуренције у другим државама;

10) сарађује са државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, ради обезбеђивања услова за примену овог закона и других прописа којима се уређују питања од значаја за заштиту конкуренције;

¹² Чл. 4. и 5. Закона о јавним агенцијама, *Сл. гласник РС*, 18/2005 и 81/2005 – испр.

- 11) предузима активности на развијању свести о потреби заштите конкуренције;
- 12) води евиденцију о пријављеним споразумима, о учесницима који имају доминантан положај на тржишту, као и о концентрацијама, у складу са овим законом;
- 13) организује, предузима и контролише спровођење мера којима се обезбеђује заштита конкуренције;
- 14) обавља и друге послове у складу са Законом.

Послове под редним бројем 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8), 9), 10) и 13) Комисија обавља као поверене послове.¹³

Закон о јавним агенцијама прописује да агенција може да обавља стручне и развојне послове,¹⁴ што и одговара пословима које Комисија има у свом делокругу, попут надлежности да прати и анализира услове конкуренције у појединачним тржиштима и појединачним секторима, развија свест о потреби заштите конкуренције, води евиденцију о пријављеним споразумима, учесницима који имају доминантан положај на тржишту, као и о концентрацијама, да сарађује са државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, ради обезбеђивања услова за примену овог закона и других прописа којима се уређује област заштите конкуренције.¹⁵

Нарочито је занимљив одговор на питање, да ли је Комисија регулаторно тело или не? Закон о јавним агенцијама прописује да се регулаторни послови састоје у доношењу прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе, али ови акти агенције морају по природи и називу одговарати прописима које доносе органи државне управе.¹⁶

Да би се одговорило на ово питање, потребно је навести који су то прописи које доносе органи државне управе. Према Закону о државној управи Министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упуства.¹⁷

Како је комисија овлашћена да доноси упуства и смернице ради спровођења Закона о заштити конкуренције,¹⁸ самим тим, језичким тумачењем се долази до закључка да Комисија за заштиту конкуренције јесте регулаторно тело.

Овде се увиђа да не постоји нормативна дефиниција независног регулаторног тела већ се тумачењима може доћи до исте. То значи да ове агенције имају иста

¹³ Чл. 21. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

¹⁴ Чл. 36. Закона о јавним агенцијама, *Сл. гласник РС*, 18/2005 и 81/2005 – испр.

¹⁵ Чл. 21. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

¹⁶ Чл. 37. Закона о јавним агенцијама, *Сл. гласник РС*, 18/2005 и 81/2005 – испр.

¹⁷ Чл. 15. Закона о државној управи, *Сл. Гласник РС*, 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014.

¹⁸ Чл. 21. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

обележја као јавне агенције (остваривање јавних интереса, стручност, деполитизацију, непрофитни каракте), с тим што је њихов положај независан од извршне власти и регулисан посебним законом (Радојевић: 2010: 55-57). Такође Комисија има висок степен самосталности у раду и основана је законом као регулаторно тело и тиме се разликује од агенција које оснива Влада и поседује врло широка овлашћења (Вучковић, 2013: 95).

Комисија у досадашњем деценијском раду није донела велики број упуштава, што је индиректно довело до већег броја управних спорова против одлука Комисије. Како је област заштите конкуренције била новина у нашој земљи постојало је доста недоумица и нејасноћа. Како је Закон општи акт, требало је донети довољан број подзаконских аката, којима би се ова област прецизније регулисала. Комисија, као стручно тело, основано између осталог и у ове сврхе, требало је раније да уочи потенцијалне недоумице и пружи прецизнија упуштава. Комисија је тек у фебруару 2016. године донела Упутство у вези са подношењем захтева за појединачно изузеће рестриктивних споразума од забране и како је наведено на сајту Комисије „Ово Упутство садржи препоруке у вези са подношењем захтева за појединачно изузеће рестриктивних споразума од забране и базирано је на бројним ситуацијама у којима се Комисија у свом досадашњем раду сусрела са питањима и дилемама учесника на тржишту а у вези постојања рестриктивних споразума и могућности њиховог изузећа од опште забране дефинисане Законом.“¹⁹ Тешко је поверовати да је Комисији требало толико времена да уочи сва потенцијална питања учесника на тржишту и да понуди одговоре на иста.

5. Надлежност комисије за заштиту конкуренције

Комисија има надлежности које се могу поделити у три групе. (Беговић et al. 2012: 127)

Комисија решава о правима и обавезама учесника на тржишту, одређује управне мере у складу са законом (одлучује да ли је дошло до повреде конкуренције, о појединачном изузећу, одобрењу или забрани концетрације, одређује привремене мере и остало у складу са законом). Такође води евиденцију о пријављеним споразумима, учесницима који имају доминантан положај на тржишту и концетрацијама.

¹⁹ Комисија за заштиту конкуренције. *Упутство у вези са подношењем захтева за појединачно изузеће*. Преузето 20.02.2016. године.
<http://www.kzk.gov.rs/komisija-objavljuje-uputstvo-u-vezi-sa-podnosenj-em-zah-teva-za-po-jedinacno-izucece-restriktivnih-sporazuma-od-zabrane>

Друга група надлежности се тиче легислативе која уређује ову област. Она може давати мишљења органима на предлоге прописа, као и о прописима којима се уређује област конкуренције. Такође може предлагати Влади доношење прописа за спровођење Закона, као и да доноси упутства и смернице за спровођење Закона.

Последња група активности се тиче континуираног прикупљања и праћења података из области конкуренције.

О првој групи овлашћења биће више речи у посебном поглављу док ћемо сада кратко изложити друге две групе овлашћења.

Закон о заштити конкуренције, као општи акт није могао да дефинише све довољно прецизно, те је зато остављено Комисији, да доноси упуства и смернице, како би ближе регулисала одређена питања која Закон није или која нису решена довољно прецизно. Комисија је до сада донела десетак упутстава и пар смерница која су доступна на интернет страници Комисије. Ови акти се односе на одређене, уобичајене ситуације за које је било потребно донети ближа упуства, како би се избегле недоумице (Упутство о раду са странкама, Упутство у вези са подношењем захтева за појединачно изузеће рестриктивних споразума од забране итд), као и на неке специфичне ситуације које могу изазвати доста проблема јер се ради о случајевима који нису довољно прецизно регулисана законом и захтевају шира објашњења (Упутство о примени правила о заштити конкуренције на удружења учесника на тржишту, Упутство за откривање намештених понуда у поступку јавних набавки итд).

Комисија за заштиту конкуренције у својим годишњим извештајима објављује секторске анализе, како би се утврдила структура тржишта и односи између главних конкурената, њихова тржишна учешћа и релативна снага, а све са циљем откривања евентуалних слабости тржишта односно постојања услова повреде конкуренције.²⁰ Тако Комисија спроводи анализу тржишта трговине на велико и мало дериватима нафте као и у сектору производње млека и млечних производа скоро годишње. Оправдање за овакав мониторинг и анализу се види у чињеници да су ова тржишта нарочито осетљива на нарушавање конкуренције због малог броја субјеката који учествују на овом тржишту, те је самим тим могућност за злоупотребе на тржишту доста већа. Имајући у виду да су овакви пројекти скупи и да доста трају, мишљења смо да су ипак оправдани и неопходни за нормално функционисање тржишта.

²⁰ Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду 2015*. Преузето 20.04.2016. <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2016/05/godisnji-izvestaj-kzk-2015.pdf>

6. Органи Комисије за заштиту конкуренције

Органи Комисије су Председник и Савет. Савет доноси све одлуке и акте о питањима из надлежности комисије, ако Законом и Статуом није другачије прописано.²¹ Савет чине председник и четири члана.²² Закон такође прописује да председник и чланови Савета морају бити стручњаци из области права и економије са најмање десет година релевантног искуства који су се афирмисали у области заштите конкуренције и европског права. Председника и чланове савета бира и разрешава Народна скупштина на период од 5 година. Мандат председника Комисије и чланова Савета, престаје:

- 1) истеком времена на које су изабрани;
- 2) разрешењем из разлога предвиђених законом;
- 3) наступањем правних или чињеничних разлога за немогућност обављања дужности (оставка, испуњење услова за старосну пензију, губитак пословне способности, тешко здравствено стање које онемогућава остваривање дужности и сл).

Народна скупштина разрешава председника Комисије, односно члана Савета, на предлог Савета или надлежног скупштинског одбора, ако:

- 1) се поуздано утврди да су подаци наведени у кандидатури, нетачни, односно непотпуни у смислу изостављања података који би значајно умањили могућност избора;
- 2) наступе околности из члана 27. Закона;²³
- 3) грубо повреде одредбе овог закона или етички кодекс.

Из новог закона је изостала одредба по којој би се први састав Савета бирао тако да мандати чланова Савета не истичу у истој години, како би се изегло да исти састав Скупштине бира целокупан састав Савета (Беговић et al. 2012: 128).

7. Поступак пред Комисијом за заштиту конкуренције

Како би се говорило о правилима поступка пред Комисијом, прво се мора одредити територијално и персонално важење Закона о заштити конкуренције.

²¹ Чл. 22. ст. 2 Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

²² Чл. 22. ст. 2 Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

²³ Чл. 27. Закона о заштити конкуренције предвиђа да Председник и чланови Савета у току трајања мандата у Комисији не могу да обављају другу јавну функцију или професионалну делатност и не могу пружати консултантске услуге или се бавити другим јавним или приватним послом уз надокнаду, што се односи на научну делатност, делатност наставника високошколске установе и послове у вези са стручним усавршавањем.

Закон о заштити конкуренције предвиђа да се Закон примењује на акте и радње учињене на територији Републике Србије, односно на акте и радње учињене ван њене територије који утичу или би могли утицати на конкуренцију на територији Србије.²⁴ На тај начин се закон примењује само на територији РС, а само у специјални случајевима и на акте и радње ван наше територије, уколико утичу на конкуренцију у РС, те је на тај начин наш закон „себичан“, јер га прекогранични догађаји не интересују (Беговић et al. 2012: 128).

Персонално важеће закона подразумева да се Закон примењује на сва правна и физичка лица која непосредно или посредно, стално, повремено или једнократно учествују у промету робе, односно услуга, независно од њиховог правног статуса, облика својине или држављанства, односно државне припадности – учесници на тржишту, и то на:

- 1) домаћа и страна привредна друштва и предузетнике;
- 2) државне органе, органе територијалне аутономије и локалне самоуправе;
- 3) друга физичка и правна лица и облике удруживања учесника на тржишту (синдикати, удружења, спортске организације, установе, задруге, носиоци права интелектуалне својине и др.);
- 4) јавна предузећа, привредна друштва, предузетнике и друге учеснике на тржишту, који обављају делатности од општег интереса, односно којима је актом надлежног државног органа додељен фискални монопол, осим уколико би примена овог закона спречила обављање тих делатности, односно обављање поверених послова.²⁵

Својство странке у поступку има учесник на тржишту који је поднео пријаву концентracије или захтев за појединачно изузеће, односно учесник на тржишту против кога је покренут испитни поступак.

Својство странке је изричито искључено другим субјектима – подносиоцима иницијативе за испитивање повреде конкуренције, даваоцима информација и података, стручним лицима и организацијама чије се анализе користе у поступку, као и другим државним органима и организацијама које сарађују са Комисијом у току поступка.

На овај начин Закон је врло прецизно – таксативно уредио појам учесника на тржишту, као и ко има својство странке у поступку, а ком лицу је изричито искључено то својство.

²⁴ Чл. 2. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

²⁵ Чл. 3. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

Поступак се покреће по службеној дужности или по пријави странке. По службеној дужности се поступак покреће када Комисија сазна и основано предпостави да је дошло до повреде конкуренције, односно концентracије која није пријављена, а требало је да буде, док се поступак покреће по пријави странке када странка захтева појединачно изузеће или подноси пријаву концентracије.

Комисија може донети решење непосредно, без спровођења испитног поступка, уколико се у поступку покренутом по пријави концентracије на основу поднетих доказа и других чињеница, може да се предпостави да та концентracија испуњава услове предвиђене законом, осим ако се утврде или стекну услови за вођење поступка испитивања концентracије по службеној дужности.²⁶

Уколико се нису стекли услови за одлучивање у скраћеном поступку, спроводи се испитни поступак, којим се треба утврдити потпуно чињенично стање. (Беговић et al. 2012: 128) Уколико је то потребно Комисија може да одреди спровођење увиђаја којим се непосредно могу утврђивати чињенице. Посебан облик јесте ненајављени увиђај, када постоји опасност уклањања или измене доказа који се налазе код странке или трећег лица онда се врши изненадна контрола, просторија, возила, земљишта, исправа и ствари о чему се обавештава странка или дрђалац ствари на лицу места.

У поступку пред Комисијом се примењују правила општег управног поступка, уколико Законом о заштити конкуренције није шта друго предвиђено.

8. Одлуке Комисије за заштиту конкуренције

Поступак пред Комисијом се може окончати доношењем решења или закључка. Саставни део решења чини одлука о мери заштите конкуренције или друга управна мера коју може одредити Комисија. Пре доношења решења, Комисија ће обавестити странку о битним чињеницама, доказима и осталим битним чињеницама и позвати је да се изјасни у одређеном року. Решења Комисије су коначна те није жалба није дозвољена, већ се може покренути управни спор.²⁷ О питањима везаним за управљање поступком, о покретању поступка, привременим мерама, извођењем доказа, као и о одбацивању пријаве концентracије службено лице доноси закључак, против кога није допуштена посебна жалба, осим ако Законом није другачије одређено.²⁸ Тако у случају постојања опасности од наступања ненадокнадиве штете за лица на која се односе радње Комисија може донети закључак којим се може наложити престанак вршења

²⁶ Чл. 37. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

²⁷ Чл. 38. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

²⁸ Чл. 38. и чл. 65. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

радње или примена акта, или може наложити предузимање радњи којима се штетне последице спречавају или отклањају.²⁹ Против овог решења које доноси Председник Комисије дозвољена је жалба о којој одлучује Савет.

Закон о управним споровима предвиђа тужбу због „ћутања управе“ која се може поднети уколико надлежни орган (другостепени или првостепени орган уколико против решења није дозвољено поднети жалбу) не донесе решење у року од 60 дана, односно у року предвиђеном законом којим се уређује општи управни поступак, а пропусти да донесе наведени акт и у накнадном року од 7 дана од накнадног захтева странке.³⁰

Закон о заштити конкуренције предвиђа другачије решење од оног предвиђеним Законом о управним споровима. Наиме Комисија је дужна да донесе решење по пријави концентracије у року од месец дана од дана пријема потпуне пријаве, односно у року од 4 месеца од дана покретања поступка по службеној дужности. Уколико не донесе решење у предвиђеном року сматра се да је концентracија одобрена.³¹

Сматрамо да је овакво решење врло прагматично са једне стране јер се на тај начин врши латентан притисак на Комисију да доноси одлуке у законом предвиђеним роковима. Са друге стране, овакво решење може довести до многобројних злоупотреба јер се концентracија може одобрити самим пропуштањем да се донесе одлука. Полазећи од претпоставке да је Комисија независна и непристрасна као и на професионални састав исте овакво решење се може сматрати као прихватљивим како би се заштитили привредни субјекти од неажурности надлежних органа.

9. Управне мере које одређује Комисија

Уколико Комисија утврди повреду конкуренције, односно другу повреду Закона, одредиће меру заштите конкуренције, меру отклањања повреде конкуренције, односно другу управну меру прописану Законом.³²

Мерама за заштиту конкуренције одређује се новчано кажњавање починиоца које за циљ има генералну и специјалну превенцију (Беговић et al. 2012: 137). Новчани износ може да износи највише 10% од укупног годишњег прихода оствареног на територији Републике Србије и може се наплатити у року који није краћи од 3 месеца нити дужи од годину дана од дана пријема решења.

²⁹ Чл. 56. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

³⁰ Чл. 19. Закона о управним споровима, *Сл. гласник РС*, 111/2009.

³¹ Чл. 65. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

³² Чл. 57. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

Мерама понашања се странци налаже одређено понашање или јој се одређује да се не понаша да одређени начин (нпр. да изостави одређене клаузуле из својих уговора) (Беговић et al. 2012: 138).

Структурне мере имају за циљ да се спрече повреде Закона и да се „растуре“ тржишне структуре тако што ће им се наложити продаја имовине.

Мера деконцентрације подразумева да учесници концентрације изврше поделу привредног друштва, отуђе акције или уделе, раскину уговор или да изврше друге радње у циљу успостављања стања пре спровођења концентрације.³³

Комисија може изрећи и меру процесног пенала, која има за циљ очување процесне дисциплине (Беговић et al. 2012: 138). Овом мером Комисија може казнити странку која не поступа по привременој мери или не достави тражене податке. Износ пенала износи од 500 до 5000 евра у динарској противвредности на дан плаћања за сваки дан кашњења.

10. Финансирање Комисије

Оваква тела се могу финансирати из буџета, што је са једне стране добро јер се обезбеђује извесност у финансирању, а са друге стране се ствара могућност за потенцијалне политичке притиске.

Други начин финансирања лежи у приходима од делатности које обавља то тело. Комисија има три основна начина финансирања:

1) накнаде које наплаћује у складу са Законом о заштити конкуренције³⁴ – накнада за издавање решења по пријави концентрације, за издавање решења по захтеву за појединачно изузеће итд, али се не може финансирати од казни које се уплаћују у буџет Републике Србије;

2) донација, осим донација учесника на тржишту;

3) прихода од продаје публикација Комисије (Беговић et al. 2012: 129).

II УПРАВНИ СПОР

Управни спор се заснива на разлици између јавно и приватног права, односно на чињеници да управа примењује прописе јавног права, посебно прописе

³³ Чл. 67. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

³⁴ Чл. 31. ст. 2. Закона о заштити конкуренције предвиђа да Комисија доноси тарифник, уз сагласност Владе којим се одређује висина такси које Комисија наплаћује у поступцима који се воде пред њом (за издавање решења по захтеву за појединачно изузеће рестриктивног споразума којим се изузеће одобрава накнада износи 1.200,00 евра у динарској противвредности на дан уплате).

административног права, а у мањој мери прописе приватног права (Поповић, 1955: 12). Закон о управним споровима не даје дефиницију управног спора већ везује појам управног спора за појам управне ствари (Поповић, 1955: 12). У управном спору тужени не брани неко своје право, већ доносећи спорну одлуку врши јавну функцију, док се тужилац брани од последица те јавне функције (Марковић, 2002: 510). Чл. 5. Закона о управним споровима дефинише управну ствар као појединачну неспорну ситуацију од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно одреди.

Са материјалног гледишта могуће је одредити појам управног спора на два начина: ко су странке у поступку (управни спор постоји уколико је једна од странака орган управе) или које се право примењује на настали спор, приватно или административно (управно право), те уколико се примењују правила којима се регулише јавног права, онда се ради о управном спору (Поповић, 1955: 10-11).

Према формалном схватању управног спора битни елементи за одређивање управног спора су надлежност органа (уколико су за одређени спор надлежни управни судови, као посебни судови, онда се може говорити о управном спору, у супротном, уколико је надлежан суд опште надлежности не може се сматрати да се ради о управном спору) или уколико је поступак у коме се решава спор управно-судски, без обзира на врсту суда која га решава, онда се може сматрати да се ради о управном спору (Димитријевић, 2013: 509-510). Закон о заштити конкуренције предвиђа да се у поступку пред судом ради испитивања законитости решења Комисије, примењују се одредбе закона којим се уређују управни спорови, осим оног што је предвиђено Законом о заштити конкуренције.³⁵ Наиме Закон о заштити конкуренције предвиђа само пар другачијих решења од Закона о управним споровима што ћемо видети у наставку рада.

1. Врсте управног спора

Према већини аутора управни спор се може поделити на основу више критеријума. (Поповић, 1955: 12-13), (Димитријевић, 2013:511-512). Уобичајена подела је подела на:

1. Објективне и субјективне управне спорове ;
2. Управне спорове пуне и управне спорове ограничене јурисдикције.

³⁵ Чл. 22. ст. 2 Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

Објективни и субјективни управни спорови се могу поделити на основу два критеријума:

1. Према циљу управног спора – уколико се штите субјективна права појединца онда се ради о субјективном спору, а уколико се штити законитост онда се ради о објективном спору;

2. Према врсти акта која је предмет спора – уколико се спор води против индивидуалних управних аката, онда се ради о субјективном спору, а уколико се спор води против акта општег карактера онда се ради о објективном спору.

За нас је интересантнија подела на управне спорове пуне и управне спорове ограничене јурисдикције (спор за поништај управних аката), која има и практичну примену, док је горе поменута подела више теоријског карактера.

Наиме, спор ограничене јурисдикције подразумева овлашћење суда да поништи оспорени акт. Уколико суд утврди да оспорени акт није у донет у складу са позитивним правом, он исти може само поништити и вратити надлежном органу на поновни поступак или да одлучи да акт није ни требало доносити и прогласиће га ништавим.³⁶ У овом случају суд нема право да донесе нови акт и замени постојећи, већ је његова надлежност касаторног карактера.

Уколико говоримо о спору пуне јурисдикције суд поред касаторних овлашћења може решити спор и у меритуму, односно може се упустити у одлучивање о садржини управне ствари. Тако ће суд пресудом решити управну ствар, уколико спорни акт треба поништити, ако природа ствари то дозвољава и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то, док је спор пуне јурисдикције искључен када је предмет спора акт донет по дискреционој оцени или када је спор искључен посебним законом.³⁷ Уколико надлежни орган не поступи по налогу суда након окончаног поступка ограничене јурисдикције (донесе управни акт супротан правном схватању суда из пресуде, или уопште не донесе правни акт), суд ће након поновне тужбе по правилу сам решити управну ствар (Милосављевић, 2010:351).

2. Предмет управног спора

Наш законодавац се у раније закону определио за метод генералне формуле или систем опште клаузуле којим се одређују опште особине предмета управног спора, јер начелно управни спор може да се води против сваког коначног управног акта, али су

³⁶ Чл. 42. Закона о управним споровима, *Сл. гласник РС*, 111/2009.

³⁷ Чл. 43. Закона о управним споровима, *Сл. гласник РС*, 111/2009.

предвиђени и случајеви у којима је вођење управног спора искључено (Томић, 2002: 512).

Управни спор се увек води против управних аката, а никада против лица (физичког или правног) што може бити случај у редовном поступку. Управни спор се увек води у циљу оцене законитости, а не и целисходности управних аката, јер би судови тада могли да уђу превише у контролу рада управе, што би угрозило принцип поделе власти (Димитријевић, 2013: 518).

Важеће позитивно право предвиђа да се управни спор може водити и против других појединачних аката када је то законом дозвољено.

Да би се управни спор разумео у потпуности било је потребно да се дефинише управни акт, као и појам управне ствари. Закон о управним споровима дефинише управни акт као појединачни правни акт којим надлежни орган непосредном применом прописа решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари.

Комисија за заштиту конкуренције доноси решења и закључке. Сва решења Комисије су коначна, док је против закључака у законом предвиђеним случајевима дозвољено изјавити жалбу. Такође закључцима се не одлучује мериторно, већ се закључци најчешће доносе ради управљања поступком и ради других процесних радњи.

Како жалба против решења Комисије за заштиту конкуренције није дозвољена, те су решења Комисије коначна, Закон о заштити конкуренције предвиђа да је дозвољено покренути управни спор. Приликом вођења управног спора примењују се правила закона којим се уређује управни поступак уз одређене изузетке.

3. Странке у управном поступку

Под учесницима у управном спору подразумевају се сва лица која по било ком основу учествују у управном спору (Димитријевић, 2013: 245). Да би одређени субјект могао бити странка у поступку потребно је да буде испуњено неколико услова:

1) Да странка поседује правну способност (способност да се може сматрати странком);

2) Да странка поседује процесну способност (да може предузимати радње у поступку);

3) Постојање стварне легитимације (да постоји веза између странке и предмета поступка) (Поповић Петровић, Прица, 2011: 206).

Према закону којим се уређује управни спор, странке у управном спору су тужилац, тужени и заинтересовано лице.

Тужилац може бити физичко, правно или друго лице које сматра да му је доношењем одређеног управног акта повређено неко законом гарантовано право или интерес, док је тужени орган чији се управни акт оспорава или орган који није поступио по захтеву странке и није донео управни акт. У већини случајева се туженим органом сматра другостепени орган који је одлучио по жалби, односно пропустио да донесе акт по жалби или захтеву странке. Ретки су случајеви када су решења првостепених органа коначна. Међутим Комисија за заштиту конкуренције представља један од изузетака, јер Закон о заштити конкуренције предвиђа да су решења Комисије коначна, те је дозвољено водити управни спор.

У спору против решења Комисије за заштиту конкуренције тужилац је учесник на тржишту који се претходно појављивао у поступку пред Комисијом, док је тужени Комисија за заштиту конкуренције.

4. Тужба у управном спору

Тужба представља иницијални правни акт којим се покреће Управни спор. У формално – правном смислу тужба је благовремено и прописно састављени поднесак упућен суду ради покретања механизма остваривања правне заштите у одређеној управној ствари (Томић, 2010: 358). Тужба у материјално – правном смислу представља тужбени захтев који се води ради рашчишћавања спорне ситуације путем поништаја једног управног акта (Томић, 2010: 359).

Тужба против решења Комисије се подноси Управном суду у року од 30 дана од дана достављања решења странци.³⁸ Рок за достављање тужбе са прилозима Комисији је 15 дана од дана пријема тужбе у суд, док је рок за давање одговора на тужбу 30 дана од дана пријема тужбе на изјашњење.³⁹ Закон о заштити конкуренције предвиђа и посебан рок за одлучивање по тужби, који износи 3 месеца од дана пријема одговора на тужбу, односно од протеча рока за давање одговора на тужбу.⁴⁰ Овај рок је инструкционе природе (Беговић et al. 2012: 140), што значи да не обавезује суд. Такође у овим споровима се ради о врло сложеним питањима, које би суд требало да решава уз одржавање усмене расправе. (Томић, 2002: 532) Овако кратак рок суд ретко поштује, као што ћемо видети у наставку рада.

³⁸ Чл. 71. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

³⁹ Чл. 72. ст. 4 Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

⁴⁰ Чл. 72. ст. 5 Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

Закон о управним споровима предвиђа и обавезну садржину тужбе. Поред имена, презимена адресе и места становања, назива и места тужиоца, означања управног акта против кога се подноси тужба, предлога у ком правцу и обиму се предлаже поништавање управног акта и потписа тужиоца мора се приложити и копија или оригинал акта који се побија. Суд испитује законитост оспореног управног акта само у границама тужбеног захтева и суд не може ићи ван тужбеног захтева иако није везан разлозима тужбе, али суд пази по службеној дужности на ништавост акта (Димитријевић, 2013: 525). У случају да се тужба подноси због ћутања управе мора се приложити и захтев којим се тражи накнадно доношење акта као и докази о предаји тих захтева надлежном органу. У тужби се не могу износити нове чињенице нити предлагати нови докази који нису били изнети током првостепеног поступка, осим уколико тужилац не пружи доказе да их није могао изнети у првостепеном поступку без своје кривице, као и да докази несумњиво указују да је чињенично стање очигледно другачије од оног које је утврђено у управном поступку (Димитријевић, 2013:525).

У управним споровима против решења Комисије за заштиту конкуренције тужба нема суспензивно дејство.⁴¹ Уколико тужилац уз захтев за одлагање извршења решења пружи доказ о поднетој тужби, а извршење тог решења би му нанело ненадокнадиву штету, Савет Комисије може одлучити по захтеву за одлагање до истека рока за плаћање одређеног у решењу, који не може бити краћи од 3 месеца, нити дужи од годину дана од дана пријема решења. На тај начин законодавац је лимитирао рок за одлучивање о захтеву за одлагање решења Комисије.

О одлагању извршења решења Комисије може одлучивати и Управни суд.⁴² Уколико због извршења решења може за тужиоца наступити штета која би се тешко могла надокнадити, а неизвршењем неће наступити ненадокнадива штета супротној странци, нити је неизвршење супротно јавном интересу, Суд по захтеву може одложити извршење коначног управног акта. Изузетно тужилац може тражити одлагање коначног управног акта и пре подношења тужбе у случају хитности и када је изјављена жалба, а жалба нема суспензивно дејство, најкасније у року од 5 дана од дана пријема захтева. Пошто на решење Комисије није могуће изјавити жалбу други разлог за одлагање не може се применити ради одлагања извршења решења Комисије.

⁴¹ Чл. 23. Закона о управним споровима Сл. Гласник РС“, бр. 111/2009. и чл. 71. Закона о заштити конкуренције, Сл. гласник РС, 51/2009 и 95/2013.

⁴² Чл. 23. Закона о управним споровима, Сл. Гласник РС, 111/2009.

Закон о заштити конкуренције предвиђа и једно прагматично решење, а то је да у случају да је оспорено решење Комисије незаконито само у делу који се односи на висину новчаног износа одређене управне мере, по правилу ће преиначити оспорено решење само у том делу, односно одлучиће у спору пуне јурисдикције.⁴³

Према Закону о управним споровима⁴⁴, тужба се може изјавити због незаконитости и то због:

- 1) у акту није уопште или није правилно примењен закон, други пропис или општи акт;
- 2) је акт донео ненадлежни орган;
- 3) у поступку доношења акта није поступљено по правилима поступка;
- 4) је чињенично стање непотпуно или нетачно утврђено или ако је из утврђених чињеница изведен неправилан закључак у погледу чињеничног стања;
- 5) је у акту који је донет по слободној оцени, орган прекорачио границе законског овлашћења или ако такав акт није донет у складу са циљем у којем је овлашћење дато.

Тужба се може поднети и ради утврђења да је тужени поновио свој ранији акт који је већ поништен пресудом, као и ради утврђења незаконитости донетог акта који је без правног дејства.

Како Закон о заштити конкуренције не предвиђа ништа посебно у односу на Закон о управним споровима, тужилац се може позивати на све разлоге предвиђене Законом о управном споровима.

5. Поступак по тужби

Поступак пред управним судом се одвија кроз две фазе – претходни или припремни поступак у коме се предузимају одређене радње како би се прешло у другу фазу која се назива редовни поступак.

5.1. Претходни поступак

Претходни поступак се састоји од претходног испитивања тужбе, односно дали тужба испуњава формалне услове како би се могло поступати по њој (да ли је потпуна, да ли је тужбени захтев јасан и да ли је поднета од стране овлашћеног лица).

Уколико је тужба поднета од стране неовлашћеног лица или након истека рока за подношење тужбе Суд ће решењем одбацити тужбу. Када је тужба неразумљива или непотпуна, Суд у том случају има обавезу да одреди додатни рок тужиоцу за

⁴³ Чл. 72. ст. 3 Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

⁴⁴ Чл. 24. Закона о управним споровима, *Сл. Гласник РС*, 111/2009.

отклањање наведених недостатака уз опомену да ће му тужба бити одбачена уколико не поступи по наведеним захтевима.

Поред ових разлога суд може одбацили тужбу и из других законом предвиђених разлога. Разлози који би били релевантни за тужбу против решења Комисије могу бити још да већ постоји правноснажна судска одлука донета у управном спору о истој ствари, уколико по тужби за „ћутање управе“ нису приложени сви докази и да је тужба поднета пре времена, односно пре окончања поступка пред Комисијом.

У свим овим случајевима о одбацивању тужбе одлучује судија појединац, против чијег решења је дозвољено уложити приговор у року од 8 дана од дана достављања. О приговору одлучује веће од 3 судије које може потврдити решење или може поништити решење о одбацивању тужбе и у том случају поступак ће прећи у наредну фазу.

Суд може и поништити акт у претходном поступку уколико се ради о крупним и очигледним недостацима који га квалификују као незаконит те није потребно да се прелази у редовну фазу поступка како би се акт поништио (Милосављевић, 2010: 329) Акт се поништава пресудом, с тим да се туженом даје шанса да измени или сам поништи оспорени акт. По прибављеној изјави тужиоца да је задовољан новим актом, Суд доноси решење о обустави поступка.

Тужени може самоиницијативно изменити или поништити акт у току поступка. Уколико до тога дође, а по претходно прибављеној изјави тужиоца да је задовољан новим, измењеним актом или ништавошћу истог, суд ће донети решење о обустави поступка.

Након пријема тужбе, суд доставља примерак тужбе са свим прилозима туженом у року од 15 дана, а рок за давање одговора на тужбу је 30 дана од дана пријема тужбе на изјашњење.⁴⁵ Тужени није обавезан да да одговор на тужбу.

5.2. Редовни поступак

Уколико тужба није одбачена или није донето решење о обустави поступка приступа се мериторном одлучивању о тужбеном захтеву. Суд претходно мора да утврди чињенично стање како би могао да донесе одлуку. По правилу чињенично стање се утврђује на усменој јавној расправи.

Суд неће одржати јавну расправу у два случаја:

⁴⁵ Чл. 72. ст. 4. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

1. ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања;
2. ако странке на то изричито пристану;

Суд је обавезан да наведе разлоге због којих није одржао јавну расправу.⁴⁶ На овај начин се потпуно релативизује формално прокламовано правило да се чињенице утврђују на јавној расправи, јер Суд има дискреционо право да одлучи да ли је потребно одржаит јавну расправу или не (Милков, 2012:121).

Јавна расправа је обавезна у следећим случајевима:

1. уколико је предмет спора сложен;
2. ради бољег разјашњења ствари;
3. ако је у управном поступку учествовало две или више странака са супротним интересима;
4. када суд утврђује чињенично стање ради решавања у пуној јурисдикцији;⁴⁷
5. Ако тужени ни након накнадног захтева Суда не достави списе предмета у року од 8 дана или ако не изјави да их не може доставити.⁴⁸

Ипак иако је закон изричит да је потребно одржати јавну расправу у случају да је предмет сложен, видећемо да се Суд врло ретко одлучује на такав корак јер би то изискивало додатан напор Суда и довело до дужег трајања ионако већ дугих поступака. Код решавања спора у пуној јурисдикцији, као и код решавања спора без списка предмета, суд мора одредити одржавање расправе јер се подразумева да је да ситуација сложена. (Томић, 2010: 359).

Председник већа одређује дан одржавања расправе и води расправу и позива странке и заинтересована лица. Изостанак позваних лица не значи да су странке одустале од својих захтева или навода, већ ће се њихови поднесци прочитати, а уколико се расправа не одложи Суд ће одлучити и без присуства странака.

Суд одлучује само у границама постављеног тужбеног захтева и није овлашћен да испитује да ли је било повреда закона ван постављених граница, осим ако не постоје индиције да је дошло до озбиљног и грубог кршења закона које повлачи за собом ништавост оспореног акта, када је Суд дужан да поништи исти. Уколико тужилац тражи да Суд одлучи у спору пуне јурисдикције, Суд може усвојити предлог странке само уколико је чињенично стање довољно утврђено да може представљати адекватну

⁴⁶ Чл. 33. Закона о управним споровима, *Сл. Гласник РС*, 111/2009.

⁴⁷ Чл. 34. Закона о управним споровима, *Сл. Гласник РС*, 111/2009.

⁴⁸ Чл. 30. ст. 3. Закона о управним споровима, *Сл. Гласник РС*, 111/2009.

подлогу за доношење одлуке и да ли природа конкретне управне ствари дозвољава такво одлучивање, у супротном ће суд вратити предмет на поновно одлучивање туженом. (Милосављевић, 2010: 333)

Расправу отвара председник већа који даје реч судији известиоцу који износи суштину случаја, али непристрасно и објективно. Затим реч добија тужилац, па тужени и на крају заинтересована лица. Председник већа води рачуна да се изјаве странака односе само на предмет спора.

6. Одлуке Суда

Након окончане главне расправе суд доноси одлуку – пресуду или решење. Суд по правилу окончава поступак пресудом. Решењем се поступак окончава када суд одбацује тужбу или када се поступак обуставља (када тужени орган измени своје решење до окончања поступка, донесе акт који је пропустио да донесе). Након завршене расправе суд доноси и јавно објављује пресуду. Уколико је предмет сложен суд може донети пресуду у року од 15 дана од дана одржавања расправе.

Уколико након завршетка усмене расправе Суд не може да донесе одлуку због тога што претходно није утврдио неку чињеницу, а за утврђивање те чињенице није потребно одржати нову усмену расправу, Суд ће донети пресуду без расправе, најкасније у року од 8 дана од дана када ту чињеницу утврди.

Пресуда садржи означавање суда, име и презиме председника већа, чланова већа и записничара, означавање странака и њихових заступника, предмет спора, дана када је пресуда донета и објављена, диспозитив, образложење и поуку о правном средству.

Одредбе Закона о управним споровима о доношењу, објављивању и садржини пресуде сходно се примењују и на доношење и садржину решења.

Уколико Суд нађе да је тужбени захтев основан, суд може одлучити на два начина-

1) Суд ће поништити оспоравани акт (у потпуности или делимично) и вратити предмет на поновно одлучивање Комисији за заштиту конкуренције (спор ограничене јурисдикције);

2) У случају да је ствар довољно разјашњења суд може поништити оспорени (у потпуности или делимично) акт и донети пресуду којом признаје тужбени захтев која замењује акт Комисије (спор пуне јурисдикције). Ако тужилац тражи у тужби од Суда да реши управну ствар, Суд је обавезан да наведе разлоге због којих то није учинио;

Уколико Суд нађе да је оспорени акт ништав, Суд ће донети пресуду којом га оглашава ништавим. По правилу суд неће одлучивати у поступку пуне јурисдикције, те ће у случају поништаја акта, вратити предмет на поновно одлучивање Комисији. (Беговић et al. 2012:140)

Посебан случај је када је тужба поднета због „ћутања управе“. Наиме уколико суд нађе да је тужба основана, наложиће Комисији да донесе акт који је пропустила да донесе, осим уколико природа ствари дозвољава и суд поседује довољно чињеница да одлучи, када Суд може донети пресуду у тој управној ствари.

7. Накнада штете

Закон о управним споровима предвиђа да уколико се тужбом тражи накнада штете, у тужби се мора одредити одређен захтев у погледу ствари или висине претрпљене штете.⁴⁹

Накнада штете која је проузрокована актима и радњама које представљају повреду конкуренције у смислу Закона о заштити конкуренције а која је утврђена решењем Комисије, остварује се у парничном поступку пред надлежним судом, али решење Комисије не претпоставља да је штета наступила већ се она мора доказивати.⁵⁰ Ипак постоји и схватање да постојање коначног решења Комисије о повреди конкуренције није једини начин за доказивање штете већ и редовни суд може утврђивати постојање штете (Беговић et al. 2012: 141).

8. Кривична одговорност у области заштите конкуренције

Закон о заштити конкуренције не садржи никакве одредбе које се тичу кривичне одговорности.

Одговорно лице у предузећу или у другом субјекту привредног пословања које има својство правног лица или предузетник, који злоупотребом монополистичког или доминантног положаја на тржишту или закључивањем монополистичког споразума изазове поремећај на тржишту или тај субјект доведе у повлашћен положај у односу на друге, тако да оствари имовинску корист за тај субјект или за други субјект или нанесе штету другим субјектима привредног пословања, потрошачима или корисницима услуга, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном.⁵¹

⁴⁹ Чл. 22. Закона о управним споровима, *Сл. Гласник РС*, 111/2009.

⁵⁰ Чл. 73. Закона о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, 51/2009 и 95/2013.

⁵¹ Чл. 232. Кривичног законика, *Сл. гласник РС*, 85/2005, 88/2005 – испр, 107/2005 – испр, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

9. Ванредни правни лекови

Како је у питању управно-судски спор жалба против пресуде није дозвољена иако се ради о судском поступку. Наиме реч је о томе да се у управном спору контролише управни акт, те би било нецелисходно дозволити жалбу против пресуде Управног суда. Закон о управним споровима предвиђа два ванредна правна лека – захтев за преиспитивање судске одлуке и понављање поступка. Законом о заштити права на суђење у разумном року предвиђени су још и приговор, жалба и захтев за правично задовољење.

9.1. Захтев за преиспитивање судске одлуке

Захтев за преиспитивање судске одлуке подноси се Врховном касационом суду. Могу га поднети странка која је учествовала у управном спору и јавни тужилац у следећим случајевима:

- 1) Када је то законом предвиђено;
- 2) у случајевима када је суд одлучивао у пуној јурисдикцији;
- 3) у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба;

Како је према Закону о заштити конкуренције искључена жалба, и предвиђен једностепени поступак, могуће је поднети захтев у сва три случаја (уколико је суд одлучивао у поступку пуне јурисдикције). Овако широко постављени случајеви у којима се може поднети захтев доводе до закључка да је овај правни лек заменио жалбу (разлика је у томе што нема суспензивно дејство) (Димитријевић, 2013:538).

Захтев се подноси Врховном касационом суду у року од 30 дана од дана достављања пресуде. Када је странка физичко лице онда се захтев предаје преко пуномоћника из реда адвоката. Захтев мора садржати означање судске одлуке чије се преиспитивање предлаже, означање подносиоца захтева, као и разлоге и обим у коме се предлаже преиспитивање. Непотпун и неразумљив захтев Суд одбацује решењем против кога није дозвољена жалба без позивања подносиоца да допуни захтев, док ће недозвољен или неблаговремен захтев суд одбацити решењем (Пљакић, 2011: 353). Уколико га Суд не одбаци он га доставља противној странци из управног спора и која може у року који суд одреди да поднесе приговор. Суд против чије је одлуке поднет захтев и тужени дужни су да у року који није дужи од 30 дана доставе Врховном касационом суду све списе предмета. Врховни касациони суд одлучује само у границама захтева, без одржавања усмене расправе. Врховни касациони суд уважава или одбија захтев. Уколико уважава захтев он може укинути или преиначити одлуку, а

уколико је укида предмет враћа суду чија је одлука укинута, а тај суд је дужан да изведе све процесне радње и да расправи сва питања на која му је указао Врховни касациони суд.

9.2. Понављање поступка

Поступак завршен правноснажном пресудом или решењем суда поновиће се по тужби странке:⁵²

1) ако странка сазна за нове чињенице, или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем судском поступку;

2) ако је до судске одлуке дошло услед кривичног дела судије или запосленог у суду, или је одлука издејствована преварном радњом заступника или пуномоћника странке, његовог противника или противниковог заступника или пуномоћника, а таква радња представља кривично дело;

3) ако је судска одлука заснована на пресуди донетој у казненој или грађанској ствари, а та пресуда је касније укинута другом правноснажном судском одлуком;

4) ако је исправа на којој се заснива судска одлука лажна или лажно преиначена, или ако је сведок, вештак или странка, приликом саслушања пред судом, дала лажан исказ, а одлука суда се заснива, на том исказу;

5) ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију судску одлуку донету у истом управном спору;

6) ако заинтересованом лицу није омогућено да учествује у управном спору;

7) ако став из накнадно донете одлуке Европског суда за људска права у истој ствари може да буде од утицаја на законитост правноснажно окончаног судског поступка.

Због околности из тач. 1. и 5. става 1. овог члана⁵³ понављање ће се дозволити само ако странка без своје кривице није била у стању да те околности изнесе у ранијем поступку. Овај правни лек је специфичан по томе што се разлози за његову употребу односе само на чињенице и чињенично стање (Димитријевић, 2013:540).

⁵² Чл. 56. Закона о управним споровима, *Сл. Гласник РС*, 111/2009.

⁵³ Ако странка сазна за нове чињенице, или нађе или стекне могућност да употреби нове доказе на основу којих би спор био повољније решен за њу да су те чињенице, односно докази били изнети или употребљени у ранијем судском поступку као и ако странка нађе или стекне могућност да употреби ранију судску одлуку донету у истом управном спору.

Понављање поступка може се тражити у субјективном и објективном року. Субјективни рок износи 6 месеци од тренутка када је странка сазнала за нову чињеницу или околност који могу бити разлог понављања, а уколико је Европски суд за људска права накнадно донео одлуку која може бити од утицаја на законитост правноснажно окончаног поступка онда у року од 6 месеци од дана објављивања одлуке у Службеном гласнику Републике Србије. Објективни рок износи 5 година од дана правноснажности пресуде и након протеча тог рока понављање поступка се не може тражити. О тужби одлучује исти суд који је донео одлуку за коју се подноси тужба.

Тужба мора садржати следеће елементе:

- 1) означење судске одлуке чије се понављање тражи;
- 2) разлог за еповнављање предвиђен законом, као и доказе, односно околности које чине вероватним постојање тог основа;
- 3) доказ да је тужба поднета у законском року и чиме се то доказује;
- 4) правац и обим измене судске одлуке донете у поступку чије се понављање тражи.

Суд ће одбацити тужбу за коју утврди да је поднета од стране неовлашћеног лица, неблаговремено, или уколико тужилац није учинио вероватним постојање законског основа за понављање поступка.

Након што протекне рок за давање одговора на тужбу суд ће донети пресуду којом се ранија пресуда може оставити на снази, укинути или преиначити. Против пресуде суда дозвољено је поднети захтев за преиспитивање судске одлуке.

10. Заштита права на суђење у разумном року

Устав Републике Србије гарантује право на правично суђење, којим се између осталог гарантује и суђење у разумном року.⁵⁴

Правна средства којима се штити право на суђење у разумном року су:

- 1) Приговор ради убрзавања поступка;
- 2) Жалба;
- 3) Захтев за правично задовољење.

Такође је и Закон о управном поступку ускљђен са Европском Конвенцијом о шатити људских права и слобода јер предвиђа да Суд одлучује на основу закона и у разумном року, на подлози чињеница утврђених на усменој јавној расправи (Лилић, 2011:135). Приговор и жалба се подносе док поступак и даље траје, а приговор се

⁵⁴ Чл. 32. Устава републике Србије, *Службени гласник РС*, 98/2006.

подноси суду који води поступак, а председник суда решењем приговор усваја или одбија и утврђује повреду права на суђење у разумном року.⁵⁵

11. Правне последице управног спора

Извршење пресуде се може тражити тек након што пресуда постане правноснажна. Сва лица која учествују у поступку (туžilцац, тужени и евентуално трећа заинтересована лица) морају поштовати одлуку суда. Суд може усвојити тужбени захтев и поништи управни акт или да га одбије и тиме потврди оспорени управни акт. Уколико суд одбије тужбу, тужилац је дужан да поступи по диспозитиву потврђене одлуке. Уколико се тужба усвоји предмет се враћа у поступак пред првостепеним органом, у овом случају Комисијом јер је жалба законом искључена. Уколико се има донети други акт, надлежни орган – Комисија је дужна да учини то у року од 30 дана од дана достављања пресуде и везана је ставовима и примедбама из пресуде.

Уколико орган донесе нову одлуку супротно примедбама и ставовима из пресуде, странка може поднети нову тужбу. У овом случају разликујемо да ли је орган донео одлуку, непоштујући одлуку суда – активно непоступање по пресуди, или је пропустио да донесе одлуку у року од 30 дана од дана достављања пресуде – пасивно непоступање по пресуди.

У случају активног непоступања по пресуди, суд је дужан да након поновљене тужбе поништи оспорени акт и донесе нови акт, који ће у потпуности заменити оспорени акт, осим ако природа ствари то не дозвољава или је пуна јурисдикција иначе искључена.

У случају пасивног непоступања по пресуди, тужени орган – Комисија, дужна је да у року од 30 дана од дана достављања пресуде поступи по пресуди. Ако надлежни орган не донесе нови акт, странка може тражити посебним поднеском да донесе такав акт у року од 7 дана. Уколико тужени не донесе нови акт по протеку рока од 7 дана онда странка може тражити од суда да донесе нови акт који ће заменити акт надлежног органа.

⁵⁵ Чл. 5, 7 . и 10. Закона о заштити права на суђење у разумном року, *Сл. гласник РС*, 40/2015.

12. Контрола одлука тела за заштиту конкуренције у упоредном праву

12.1. Контрола одлука у праву Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске

Право конкуренције у Уједињеном Краљевству показује одређене особености у односу на континентални систем. Наиме и УК поседује тело – *Competition & Markets Authority*, која представља еквивалент нашој Комисији за заштиту конкуренције.

Према Закону о конкуренцији 1998 (*Competition Act 1998*), дозвољена је жалба против било које одлуке коју је донео Директор Управе за конкуренцију и тржиште. Такође уколико је Управа обавестила странку поступку пред Управом, чак и неформални путем, да неће покренути поступак јер по њеном мишљењу није прекршена ниједна одредба закона, странка има право на жалбу (Rodger, MacCulloch, 2015:63). Жалба се подноси Трибуналу за жалбе. Секретар државе именује једно лице које ће надzirати рад панела који ће одлучивати по жалбама и то лице има титулу Председника Трибунала за жалбе. Председник Трибунала формира панел који се састоји од 3 члана. Један од чланова је председавајући, који истовремено мора бити и Председник Трибунала или особа коју је он овластио, и још два члана који поседују релевантно искуство у овој области (Dabbah, 2004:16). Одлуке у овом случају означавају одлуке које су донете уколико је покренут поступак због споразума којима се спречава, нарушава или ограничава конкуренција, а који могу утицати на трговину у УК и који имају за циљ спречавање, нарушавање или ограничавање конкуренције или је дошло до злоупотребе доминантног положаја или уколико је дозвољено изузеће или је изузеће повучено или уколико су изречени новчани пенали. Активну легитимацију има било који субјект коме је ограничено, повређено неко право или је дозвољено одређено понашање одлуком Комисије.⁵⁶ Уколико се треће лице обрати Директору Управе и тражи повлачење или измену одлуке, а он утврди:

- 1) да то лице не поседује одређени правни интерес,
 - 2) да подносилац који заступа лица која имају правни интерес нема правни основ за заступање,
 - 3) да лице које је заступано од стране подносиоца нема правни интерес,
- мора обавестити подносиоца о својој одлуци. Такође уколико Директор утврди да поднесак није довољно образложен, односно не садржи довољне разлоге да се одлука

⁵⁶ Part I, Chapter IV, Appeals, Section 47 of the Competition act 1998.преузето 16.07.2016.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/section/46>

повуче или измени мора да обавести подносиоца о својој одлуци. У овим случајевима треће лице има право на жалбу под истим условима као и странка из одељка 46.⁵⁷

Жалба се подноси Управи у року означеном у одлуци. Жалба мора садржати:

- 1) одредбу закона по којој се жалба подноси;
- 2) да ли је оспорена одлука незаконита због непотпуно и погрешно утврђеног чињеничног стања;
- 3) да ли је Директор прекорачио своја дискрециона овлашћења приликом доношења одлуке;

Трибунал може оставити странци додатни рок за измене у својој жалби.⁵⁸

Трибунал је везан разлозима наведеним у жалби и не може одлучивати мимо њих. Трибунал може потврдити или укинути пресуду и може:

- 1) вратити ствар на поновно одлучивање Директору;
- 2) изрећи, повући или променити износ казне;
- 3) доделити или укинути изузеће или променити услове под којима је дозвољено;
- 4) дати упуства или инструкције које је Директор могао изрећи;
- 5) донети било коју другу одлуку коју је могао донети Директор;

Одлука трибунала има исти ефекат као и одлука Директора. Одлука мора бити донета већином гласова и у њој мора бити означено да ли је донета једногласно или већином гласова и мора поред саме изреке садржати и разлоге због којих је тако одлучено и мора бити потписана и наведен датум од стране Председавајућег Трибунала (*The Chairman*). Председник мора објавити одлуку на начин који сматра прикладним.⁵⁹

У процесу контроле одлука Управе, није установљен посебан орган или суд који би контролисао одлуке које се доносе у поступку контроле конкуренције, већ се формирају одређени панели који контролишу претходно донете одлуке Управе. У зависности од земље у којој је донета одлука по жалби странке (Енглеска, Северна Ирска, Шкотска...) од стране Трибунала може се уложити жалба суду који је надлежан за жалбе у тој земљи. Овде видимо да је извршена професионализација жалбеног тела, јер сви чланови Трибунала морају имати одређено искуство из области конкуренције као што је већ наведено. У нашем праву је контрола поверена суду посебне

⁵⁷ Part I, Chapter IV, Appeals, Section 47 of the Competition act 1998.преузето 16.07.2016.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/section/46>

⁵⁸ Schedule 8. of the Competition act 1998.преузето 16.07.2016.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/section/46>

⁵⁹ Schedule 8. of the Competition act 1998.преузето 16.07.2016.

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/section/46>

надлежности. Поставља се питање да ли је било могуће увести двостепеност у одлучивању Комисије. Сматрамо да то не би било целисходно, јер би у сваком случају морала бити предвиђена судска контрола одлука и другостепеног органа, а ефикасно конституисање другостепеног органа, између осталог, било би онемогућено недостатком довољно стручног кадра, јер се и сама Комисија суочава са истим проблемом, као и додатним трошковима који не би били економски оправдани.

12.2. Контрола одлука у праву Савезне Републике Немачке

Против одлука Федералне канцеларије за картеле је дозвољено уложити жалбу и самим тим поступак је двостепен. Жалба се може заснивати на новим чињеницама и доказима, а могу је уложити странке које су учествовале у првостепеном поступку. Такође уколико Канцеларија не донесе одлуку у разумном року, сматраће се да је првобитна апликација одбијена и странка ће моћи да уложи жалбу. Жалба се подноси Вишем окружном суду на чијој се територији Канцеларија има своје седиште.⁶⁰ Овде се не ради о специјалном телу, односно огранку попут Трибунала за жалбе у Уједињеном Краљевству нити о суду посебне надлежности, попут Управног суда у Србији.

Канцеларија може одредити да се одлука има применити одмах уколико је то у јавном интересу или у интересу странке. Суд може дозволити да жалба има суспензивно дејство, уколико не постоји јавни интерес или то није у интересу странке, уколико постоје озбиљне сумње у законитост одлуке или би примена одлуке изазавала ненадокнадиву штету странки која није оправдана јавним интересом.⁶¹

Жалба се подноси у року од месец дана од дана доставе одлуке странкама. Уколико Канцеларија није донела одлуку у разумном року, странка може уложити жалбу у било ком тренутку а након протеча разумног рока. Образложење жалбе мора садржати означавање одлуке чије се укидање или преиначење тражи као и чињенице и доказе на којима се жалба заснива.⁶²

Странке које се могу појавити пред Судом су жалилац, Канцеларија – против чије одлуке је уложена жалба, као и лица која могу бити знатно погођена одлуком

⁶⁰ Section II, Para. 63, Act Against Restraints of Competition in the version published on 26 June 2013 (Bundesgesetzblatt (Federal Law Gazette) I, 2013, p. 1750, 3245), as last amended by Art. 5 of the law of 21 July 2014 (BGBl. I p. 1066).

⁶¹ Section II, Para. 65, Act Against Restraints of Competition in the version published on 26 June 2013 (Bundesgesetzblatt (Federal Law Gazette) I, 2013, p. 1750, 3245), as last amended by Art. 5 of the law of 21 July 2014 (BGBl. I p. 1066).

⁶² Section II, Para. 66, Act Against Restraints of Competition in the version published on 26 June 2013 (Bundesgesetzblatt (Federal Law Gazette) I, 2013, p. 1750, 3245), as last amended by Art. 5 of the law of 21 July 2014 (BGBl. I p. 1066).

Канцеларије и чији је интерес признат и прихваћен од стране Комисије.⁶³ Странке које се појављују пред судом морају бити заступане од стране адвоката, док Канцеларија може бити заступана од стране свог влашћеног члана.⁶⁴

Апелациони суд ће одлучити декретом на основу закључака коју си базирани само на чињеницама и доказима на којима су странке имале право да се изјасне. Уколико Суд нађе да је одлука Канцеларије неоснована или незаконита преиначиће одлуку. Уколико је у току поступка Канцеларија преиначио своју одлуку Суд може донети декларацију којом проглашава претходно донету одлуку незаконитом, а жалилац мора да докаже да има интереса да се таква одлука прогласи незаконитом.⁶⁵

III ПРАКСА УПРАВНОГ СУДА У ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИЈЕ

Почетком 2010. године, тачније 1. јануара, Управни суд је преузео предмете од Врховног суда Србије који нису окончани до 31. 12. 2009. године⁶⁶. Како су ти спорови започети пре ступања на снагу Закона о управним споровима⁶⁷ из 2009, током важења Закона о управним споровима из 1996,⁶⁸ биће окончани по одредбама раније важећег Закона. Како су у истраживачком делу коришћене одлуке Управног суда, са сајта Управног суда (<http://www.up.sud.rs/cirilica>), у истим нису доступна имена, односно називи тужилаца, те их није било могуће идентификовати. Ово је значајно због тога што је у већини пресуда до којих је аутор овог рада могао доћи само наведено да тужени, Комисија за заштиту конкуренције, остаје при свим досадашњим наводима из својих одлука. Самим тим није било могуће анализирати ни наводе из оспорених аката, јер их није било могуће повезати са актима објављеним на сајту Комисије за заштиту конкуренције. Због тога се значај овог истраживања огледа у разлозима који се истичу приликом подношења тужбе, односно у примени материјалног и процесног права, као и у начину утврђивања чињеничног стања.

⁶³ Section II, Para. 67, Act Against Restraints of Competition in the version published on 26 June 2013 (Bundesgesetzblatt (Federal Law Gazette) I, 2013, p. 1750, 3245), as last amended by Art. 5 of the law of 21 July 2014 (BGBl. I p. 1066).

⁶⁴ Section II, Para. 67, Act Against Restraints of Competition in the version published on 26 June 2013 (Bundesgesetzblatt (Federal Law Gazette) I, 2013, p. 1750, 3245), as last amended by Art. 5 of the law of 21 July 2014 (BGBl. I p. 1066).

⁶⁵ Section II, Para. 71, Act Against Restraints of Competition in the version published on 26 June 2013 (Bundesgesetzblatt (Federal Law Gazette) I, 2013, p. 1750, 3245), as last amended by Art. 5 of the law of 21 July 2014 (BGBl. I p. 1066).

⁶⁶ Чл. 29. ст.1. ичл. 90. ст.1. Закона о уређењу судова („Службени гласник РС“ бр.116/08, 104/09101/2010, 31/2011 - др. закон, 78/2011 - др. закон, 101/2011 и 101/2013).

⁶⁷ Сл. гласник РС, 111/2009.

⁶⁸ Сл. лист СРЈ, 46/96.

1. Одбачене тужбе

1.1. Одлуке Управног суда 9 У 12224/10 (2009) и 9 У 12259/10 (2009)

Управни суд одбацио тужбе које су поднете неблаговремено, протеком рока од 30 дана. У наведеним пресудама због неуспешног достављања на означеној адреси, достављање је извршено прибијањем на врата где се решење налази. Тужилац је онда поднео тужбу непосредно Врховном суду Србије али након протека рока од 30 дана од дана достављања.

Из ових примера може се закључити да су тужбе одбациване из једног од најчешћих процесних разлога, а то је неблаговременост. У оба примера је достава покушана на адресу која је била позната суду, али је била неуспешна. То се може окарактерисати као немар странака, или можда у неку руку злоупотреба права, јер је достава покушавана неколико пута. На тај начин су тужиоци могли да циљају на застарелост мере заштите конкуренције јер је пре измена и допуна Закона о заштити конкуренције било предвиђено да се мера заштите конкуренције не може одредити нити наплатити протеком рока од 3 године од дана извршене радње или пропуштања испуњења обавезе.⁶⁹

1.2. Одлука Управног суда У 6595/11

У одлуци Управног суда У 6595/11 наилазимо на једну занимљиву правну ситуацију. Наиме, тужилац се жалио на решење којим је одбијена његова жалба коју је изјавио на закључак председника Комисије за заштиту конкуренције којим је у ставу I диспозитива, одлучено да се покреће испитни поступак по захтеву за издавање одобрења за спровођење концентracије.⁷⁰

Управни суд је стао на становиште да закључак против чијег је решења изјављена жалба не представља управни акт у смислу Закона о управним споровима,⁷¹ јер у овом случају се не ради о појединачној неспорној ситуацији од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно одреди. Како ожалбеним закључком није мериторно одлучено о захтеву тужиоца, већ је покренут испитни поступак како би се утврдиле чињенице предузимањем доказних радњи⁷² он се не може сматрати управним актом у смислу

⁶⁹ Чл. 68. ст. 3. Закона о заштити конкуренције *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

⁷⁰ Чл. 65 Закона о заштити конкуренције *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

⁷¹ Чл. 4. Закона о заштити конкуренције *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

⁷² Чл. 65. Закона о заштити конкуренције *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

Закона о управним споровима. Тужиоцу остаје да сачека мериторну одлуку Комисије за заштиту конкуренције, па да онда уколико не буде задовољан истом евентуално поведе управни спор.

2. Одбијене тужбе

2.1. Одлука Управног суда 12 У 17578/12

Пресудом Управног суда бр. 12 У 17578/12 одбијена је тужба тужиоца као неоснована. Тужилац је поднео тужбу против решења Комисије за заштиту конкуренције којим је у ставу II диспозитива утврђено да је тужилац злоупотребио доминантан положај на тржишту.

Једно од главних питања са становишта Закона о управним споровима јесте на основу чега се оспорава законитост решења Комисије. У овом случају решење се оспорава из свих законом предвиђених разлога⁷³, због погрешне примене материјалног права, због погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања и повреде правила поступка.

Што се тиче навода да је тужени погрешно применио материјално право, тужилац је истакао да тужени није правилно применио одредбе закона којима се утврђује релевантно тржиште, доминантни положај тужиоца и да ли се радњама које је предузимао тужилац битно спречава или ограничава конкуренција.

Наводи којима се тврди да је непотпуно и погрешно утврђено чињенично стање истиче се да је тужени приликом одређивања доминантног положаја узимао у обзир само удео који тужилац има на релевантном тржишту, а не и остале показатеље предвиђене Законом о заштити конкуренције⁷⁴.

Према тужиочевим наводима приликом доношења решења дошло је до повреде правила поступка због тога што тужиоцу није омогућено да се изјасни о подацима и доказима које је тужени прибављао.

Управни суд је одбио тужбу и у пресуди изнео да је тужилац у уговоре које је закључивао са малопродајама уносио одредбе којима се битно ограничава конкуренција, а то су одредбе које се тичу поштовања малопродајних цена утврђених од стране тужиоца. Такође суд је стао на становиште да туженом није повређено право на одбрану, због тога што је у својим поднесцима већ предлагао извођење доказа, а тужени одлучивао о извођењу истих.

⁷³ Чл. 24. Закона о управним споровима *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

⁷⁴ Чл. 15, ст. 2. Закона о заштити конкуренције *Службени гласник РС*, бр. 51/2009.

Констатација да је тужени одлучивао о предлозима тужиоца за извођење доказа и наводи тужиоца да тужени није омогућио тужиоцу да се изјасни о прикупљеним обавештењима и наводима током поступка је створила противуречност која је отклоњена одржавањем усмене расправе. Расправа може пружити увид у нове чињенице које могу да доведу до разјашњења управне ствари, имајући у виду да се ради о врло сложеним питањима. Са друге стране разумљиво је зашто суд врло ретко посеже за отварањем расправе. Како би се одржала јавна расправа, потребно је да суд позове странке, одржи расправу, онда размотри наводе странака и то може довести до продужења поступка, али је у овом случају била оправдана јер је довела до потпуног разјашњења управне ствари.

2.2 Одлука Управног суда У 2531/11

И у овом спору пред Управним судом (15 У 2531/11), тужилац је поднео тужбу којом је оспорио решење комисије за заштиту конкуренције из свих законом предвиђених разлога.⁷⁵

Према оцени Управног суда, тужени је правилно применио све одредбе Закона о заштити конкуренције, а посебно је правилно утврдио релевантно тржиште и самим тим правилно применио одредбе материјалног права на чије се повреде позивао тужилац.

Посебно је занимљиво да се тужилац у тужби позивао да тужени није извршио одређене доказне радње ради правилног и потпуног утврђивања чињеничног стања и тиме повредио правила поступка. Управни суд је стао на становиште да није неопходно предузимати све доказне радње, већ само оне које су потребне у конкретном случају како би се утврдило чињенично стање⁷⁶, а које ће радње предузети Комисија зависи од околности сваког појединачног случаја.

Овде се поставља питање, које ће радње Комисија за заштиту конкуренције предузети како би се утврдило чињенично стање и да ли Комисија ужива дискреционо право приликом одређивања које радње ће предузети. У правној теорији као и у пракси углавном се заузима став, да ценећи околности сваког појединачног случаја, орган или лице које је овлашћено за предузимање тих радњи цене које су радње неопходне како би се утврдило релевантно чињенично стање, што представља начело слободне оцене

⁷⁵Чл. 24. Закона о управним споровима *Сл. гласник РС, бр. 111/2009.*

⁷⁶Чл. 41. Закона о заштити конкуренције *Сл. гласник РС, 51/2009.*

доказа.⁷⁷ У случајевима који су били део разматрања суд ни једном није наложио туженом да презуме неку доказну радњу како би боље утврдио чињенично стање, што доводи до закључка да тужени углавном предузима све потребне радње и да тужиоци ретко, односно не успевају да на овај начин оспоре одлуку Комисије о заштити конкуренције.

2.3. Одлука Управног суда 17 У 5361/12

У овом предмету Управног суда се не оспорава одлука Комисије за заштиту конкуренције у смислу Закона о заштити конкуренције-⁷⁸ Савет комисије за заштиту конкуренције је закључком одбио захтев за прекид поступка, јер је у току поступак за преиспитивање пресуде Управног суда пред Врховним касационим судом. Тужени је навео да је у питању ванредно правно средство и да не представља претходно питање од чијег исхода зависи решавање спора пред комисијом. Тужиоци су навели да се на тај начин нарушава принцип законитости и наставак поступка пред Комисијом може имати више могућих исхода и да се на тај начин може нанети огромна штета тужиоцима. Такође су навели да је тај закључак требало да донесе Председник Комисије, а не Савет Комисије у складу са чл. 58. Закона о заштити конкуренције.⁷⁹

Управни суд је утврдио да је Комисија правилно поступила када поступак који се води пред ВКС није окарактерисала као један од разлога за прекид поступка јер су у Закону о општем управном поступку наведени разлози због којих се може прекинути поступак, а да ово није један од њих⁸⁰. Такође је истакао да су тужиоци погрешно тумачили одредбе Закона о заштити конкуренције, када су навели да је Председник Комисије дужан да донесе закључак о прекиду поступка, јер се не ради о случају који се може подвести под чл. 58. Закона о заштити конкуренције⁸¹.

⁷⁷ Чл. 10 Закона о општем управном поступку *Сл. лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/2001 и *Сл. гласник РС*, 30/2010.

⁷⁸ Чл. 38, ст. 1. Закона о заштити конкуренције *Сл. гласник РС*, 51/2009.

⁷⁹ *Сл. гласник РС*, 51/2009.

⁸⁰ Чл. 134. и чл. 135. Закона о општем управном поступку *Сл. лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/2001 и *Сл. гласник РС*, 30/2010.

⁸¹ Чл. 58. ст. 1. прописује да Комисија може донети закључак о прекиду поступка који је покренут по службеној дужности ако је конкуренција повређена у незнатној мери, а странка се обавезе да неће наставити или поновити радњу или акт којим се битно ограничава, нарушава или спречава, конкуренција, односно да ће надокнадити или отклонити проузроквану штету. чл. 58. ст. 1. прописује да закључак о прекиду поступка, односно наставку поступка, доноси председник Комисије.

3. Основане тужбе

3.1. Одлука Управног суда III-2 У. 1861/12

У овом предмету који се водио пред Управним судом, тужба је била основана и Суд је вратио предмет на поновни одлучивање Комисији за заштиту конкуренције.

Тужени је у својој тужби истицао да је у решењу Комисије за заштиту конкуренције погрешно и непотпуно утврђено чињенично стање и да је на тако погрешно утврђено чињенично стање погрешно примењено материјално право, као и да су повређена правила поступка.

Суд је нашао да комисија није адекватно образложила своју одлуку којом констатује да предлог мера тужиоца није подобан, јер није утврдила одлучне чињенице и околности које су од значаја за доношење решења, а који је поднет у складу са Законом о заштити конкуренције⁸² и да је на тај начин начинила битне повреде правила поступка, које је дужна да отклони у поновном поступку. Тако и чл. 199. ст. 2. Закона о управном поступку прописује да образложење решења, између осталог, садржи разлоге који с обзиром на утврђено чињенично стање упућују на решење какво је дато у диспозитиву.

Такође је занимљива чињеница да је комисија у овом случају приликом преговора који су вођени између тужиоца и туженог није саставила записник већ службену белешку. Суд сматра да је требало да се састави записник јер се не ради о мање битни радњама о којима се може саставити службена белешка⁸³.

Наиме Комисија није погрешно утврдила чињенично стање и тако применила погрешну одредбу материјалног права, већ је само пропустила да на адекватан начин и у складу са законом образложи своју одлуку и тако довела до продуженог трајања поступка што не иде у корист ни једној од странака и угрожава принцип правне сигурности, јер једна правна ствар остаје нерешена до даљњег.

3.2. Одлука Управног суда 8 У 1165/13

Комисија за хартије од вредности је по оцени суда погрешно применила материјално право у овој правној ствари. Наиме тужилац је поднео тужбу Управном суду против решења комисије у којој је истакао да је комисија ретроактивно применила

⁸² Чл. 66. ст. 2. Закона о заштити конкуренције *Сл. гласник РС*, бр. 51/2009.

⁸³ Одлука Управног суда III-2 У. 1861/12.

одредбе Закона о заштити конкуренције који је донет 2009. године, уместо Закона о заштити конкуренције из 2005. године иако то није предвиђено новијим Законом.

Суд је ценећи наводе тужиоца цитирао чл. 74. Закона о заштити конкуренције⁸⁴ и навео да на поступке који су започети до дана ступања на снагу овог закона примењују прописи по којима су започети.

Комисија је покушаваши да попуни правну празнину која је остала између два закона о заштити конкуренције, покушала да је превазиђе применивши одредбе каснијег закона који није предвиђао ретроактивност и на тај начин довела до неминовног исхода који се огледао у усвајању тужбе и поништавању решења комисије.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Наша земља је усвојила прилично савремен Закон о заштити конкуренције којим је предвидела решења која иду у корак са европским стандардима. Такође је са једне стране искоришћен већ постојећи правни оквир за заштиту интереса странака која су била учесници у поступку пред Комисијом за заштиту конкуренције, тако је што је се контрола одлука Комисије врши покретањем управног спора, а са друге стране је морао бити испоштован Устав Републике Србије којим је предвиђено да свако има права да независан, непристрасан и законом већ установљен суд одлучи о његовим правима и обавезама.⁸⁵

Као што смо видели у раду Закон о заштити конкуренције је предвидео да се управи спор води по одредбама Закона о управном поступку, уз незнатне измене. Такво решење за разлику од решења у упоредном праву је логично, јер се поступак пред Комисијом води по одредбама Закона о заштити конкуренције, а за питања која нису регулисана њиме, примењују се одредбе Закона о општем управном поступку и самим тим пошто је искључена двостепеност, као једини облик контроле преостаје управни спор.

Имајући у виду да на интернет страници Управног суда доступно четрдесетак пресуда у којима је тужени Комисија за заштиту конкуренције, долазимо до закључка да се управни поступци у овој области често воде, имајући у виду да су доступне пресуде донете до 2013. године, као и да је требало времена да се створи свест о постојању тела, које штити право конкуренције, а које до тада није постојало. Тужиоци

⁸⁴ Закон о заштити конкуренције *Сл. гласник РС*, бр. 51/2009.

⁸⁵ Чл. 32. Устава Републике Србије *Сл. гласник РС*, 98/2006.

су у мањем броју случајева успевали са својим тужбеним захтевима, док су пресуде најчешће одбијане. Тужиоци су се у својим тужбама увек позивали на све законом предвиђене разлоге за оспоравање решења Комисије. Један од најчешће образлаганих основа је повреда материјалног права, односно да Комисија није правилно и добро применила Закон о заштити конкуренције. Такође је врло занимљиво да Управни суд врло ретко заказује јавну расправу, иако је по Закону о управним споровима обавезан да је одржи осим у случајевима предвиђеним Законом.⁸⁶ Како се у овим случајевима ради о врло сложеним питањима, сматрамо да би одржавање расправе требало да буде правило, а не изузетак. Још једна замерка која се упућује Управном суду јесте дуго трајање поступка. Иако закон предвиђа инструктивни рок за окончање поступка, суд га врло ретко поштује, што може имати последице по учеснике на тржишту. Мишљења смо да би овакав начин контроле одлука Комисије би уз исправку претходно истакнутих недостатака био врло ефикасан и правичан систем контроле.

⁸⁶ Према члану 33. Закона о управним споровима Суд неће одржати јавну расправу у два случаја: ако је предмет спора такав да очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања и ако странке на то изричито пристану.

ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

1. Беговић Б. Павић, В. (2012). *Увод у право конкуренције*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
2. Dabbah M, (2004). *EC and UK Competition Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
3. Dashwood A, Dougan M, Rodger B, Spaventa E, Wyatt D. (2011). *European Union Law*. Oxford: Hart Publishing.
4. Димитријевић П. (2013). *Управно право процесни део*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу.
5. Henning – Bodewig F. (2006). *Unfair Competition Law. European Union and Member States*. Netherland: Kulwer Law International.
6. Лилић, С. Голубовић, К. (2011). *Европско управно право*. Београд: Правни Факултет Универзитета у Београду.
7. Lorenz M. (2013). *An Introduction to EU Competition Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
8. Марковић Р. (2002). *Управно право – општи део*. Београд: Слово.
9. Мартиновић А. (2012) Правна природа агенција у правном систему Републике Србије; у: Драгиша Дракић. (ур.). *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду. 25-37.
10. Маџар Л. (2011). *Интеграција Србије у Европску Унију као фактор подстицања Политике конкуренције*. (Докторска дисертација). Београд.
11. Милков Д. (2014) Јавне агенције у Србији – случајна грешка или лоша намера?; у: Слободан Орловић. (ур.). *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду. 25-37.
12. Милков Д. (2012). *Управно право I Уводна и организациона питања*. Нови Сад: Универзитет у Новом Саду – Правни факултет – Центар за издавачку делатност.
13. Милков Д. (2012). *Управно право III Контрола управе*. Нови Сад: Универзитет у Новом Саду – Правни факултет – Центар за издавачку делатност.
14. Милосављевић Б. (2010). *Управо право*. Београд, Службени Гласник.
15. Пљакић Љ. (2011). *Практикум за управни спор*. Београд: Intermex.
16. Поповић С. (1955). *О управном спору*. Београд: Научна књига.
17. Поповић, С. Петровић, М. Прица, М. (2011). *Управно право: Општи део*. Ниш: Свен, 2011.
18. Радојевић М. (2010). Независна (регулаторна) тела и институције у Србији; у: Живојин Ђурић. (ур.) *Српска политичка мисао*. Београд: Институт за политичке студије. 53-76.
19. Рајчевић Т. (2005). *Право конкуренције Европске Уније – основне поставке*. Београд: Влада Републике Србије Канцеларија за придруживање Европској унији.
20. Rodger B, MacCulloch A. (2015). *Competition Law and Policy in the EU and UK*. New York: Routledge.
21. Томић З. (2010). *Коментар Закона о управном поступку са судском праксом*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Јавно предузеће Службени Гласник.
22. Томић З. (2002). *Управно право систем*. Београд: Јавно предузеће Службени Гласник.
23. Вучковић Ј. (2013). *Положај јавних агенција у систему поделе власти*.

- (Докторска дисертација). Београд.
24. Whish R, Bailey D. (2010). *Competition Law*. Oxford: Oxford University Press.

ПОПИС ОСТАЛЕ ИСТРАЖИВАЧКЕ ГРАЂЕ

1. Act Against Restraints of Competition in the version published on 26 June 2013 (Bundesgesetzblatt (Federal Law Gazette) I, 2013, p. 1750, 3245), as last amended by Art. 5 of the law of 21 July 2014 (BGBl. I p. 1066).
2. Закон о заштити права на суђење у разумном року, *Службени гласник РС*. 40. 2015.
3. Закон о јавним агенцијама, *Службени гласник РС*. 18.2005. и 81.2005 – испр.
4. Закон о општем управном поступку *Службени лист СРЈ*, бр. 33.97 и 31.2001 и *Службени гласник РС*. 30.2010.
5. Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Службени Гласник РС – Међународни уговор*. БР. 83. 2008.
6. Закон о привредним друштвима, *Службени гласник РС*. 36.2011, 99.2011, 83.2014 – др. закон и 5.2015.
7. Закон о управним споровима, *Службени лист СРЈ*. 46. 96.
8. Закона о државној управи, *Службени Гласник РС*. 79.2005. 101.2007. 95.2010 и 99.2014.
9. Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду 2015*. Преузето 20.04.2016.
10. <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2016/05/godisnji-izvestaj-kzk-2015.pdf>
11. Комисија за заштиту конкуренције. *Упутство у вези са подношењем захтева за појединачно изузеће*. Преузето 20.02.2016. године <http://www.kzk.gov.rs/komisija-objavljuje-uputstvo-u-vezi-sa-podnosjenjem-zahteva-za-pojedinasno-izuzece-restriktivnih-sporazuma-od-zabrane>
12. Одлука Управног суда 12 У – 17578/2012.
13. Одлука Управног суда 9 У - 12224/2010 (2009).
14. Одлука Управног суда 9 У – 12259/2010 (2009).
15. Одлука Управног суда У – 1165/2013.
16. Одлука Управног суда У – 1861/2012.
17. Одлука Управног суда У – 2531/2011.
18. Одлука Управног суда У – 5361/2012.
19. Одлука Управног суда У – 6595/2011.
20. Устав републике Србије, *Службени гласник РС*. 98. 2006.
21. Кривични законик, *Службени гласник РС*. 85.2005. 88.2005 – испр. 107.2005 – испр. 72.2009. 111.2009. 121.2012. 104.2013. и 108.2014
22. Закон о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*. 51.2009 и 95.2013.
23. Competition act 1998.преузето 16.07.2016.
24. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/41/section/46->

САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

У процесу приближавања Европској Унији Република Србија има обавезу да усклади своје право са правом Европске Уније. Једна од тих обавеза јесте оснивање регулаторног тела за контролу конкуренције – Комисије за заштиту конкуренције. Комисија има задатак да спроводи прописе којима се штити конкуренција. Како одлуке Комисије могу имати значајне последице на странке у поступку који се води пред њом, због новчаних казни које нису занемарљиве, врло је важно да одлуке подлежу адекватној контроли. Циљ овог рада јесте приказ контроле одлука тог тела. Да ли се решења предвиђена Законом о заштити конкуренције и Законом о управним споровима адекватно примењују у пракси и да ли су довољна како би се пружила заштита лицима која сматрају да је у поступку пред Комисијом донета незаконита одлука.

Приликом израде рада примењен је аналитички метод - којим је анализирано позитивно право у Републици Србији. Затим је примењен компаративни метод, којим је анализирано право конкуренције у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске, и Савезној Републици Немачкој. На овај начин је сагледано како су проблем контроле одлука решиле земље које имају дужу историју тржишне привреде у односу на нашу земљу.

Резултат овог истраживања показује да постоје добри законски оквири за контролу одлука Комисије, јер наша земља поседује богату историју управносудске делатности. Са друге стране, контрола одлука Комисије подразумева велику стручност судија које одлучују у овим предметима, а која није искључиво правне природе већ подразумева и одређену економску стручност, јер ако председник и чланови савета морају бити стручњаци из области права и економије, који су између осталог остварили значајне резултате у релевантним областима, они који их контролишу не смеју заостајати за њима. Главна теза овог рада јесте да управни спор у начелу јесте добро решење које је законодавац предвидео, али да пракса показује одређене слабости, који нису одлика само управног судства, већ судства уопште, а то су: дуго трајање поступака које у начелу има одређену дозу хитности јер се ради о осетљивим правним питањима и свако одуговлачење може нанети штету не само тужиоцу (који је најчешће и правно лице), већ и његовим потрошачима.

На крају би могао да се изведе закључак да је Комисија неопходност због све ширих могућности за злоупотребе на тржишту (између осталог и повреда права конкуренције) које се јављају отварањем наше земље ка ЕУ и повезивањем домаћих

привредних субјеката са привредним субјектима из ЕУ, као и обавеза која нам је наметнута од стране ЕУ у процесу придруживања. Самим тим, узимајући у обзир важност Комисије и њеног деловања потребно је предвидети ефикасну контролу одлука Комисије како би се избегле штетне последице које би могле да наступе у случају доношења незаконитих одлука. Због тога би у перспективи требало радити на реформи судства, како би се омогућио брз и несметан рад Суда, а самим тим и ефикаснија контрола одлука Комисије.

Кључне речи: Конкуренција, Комисија за заштиту конкуренције, Контрола одлука Комисије за заштиту конкуренције, Управни спор, Управни суд.

Administrative court's control of decisions of the Commission for Protection of Competition (Master Thesis)

During the process of joining the European Union Republic of Serbia must accept established EU laws and practice. One of the obligations is an establishment of the competition regulator - Commission for Protection of Competition (the Commission). The Commission regulates and enforces competition laws. Moreover decisions that are taken can have a great impact on applicants especially having in mind very high penalties and therefore it is very important that its decisions are controlled. The aim of the master thesis is to elaborate the control of the Commission's decisions. Are positive laws adequately applied in practice, and are they enough in order to provide protection to the parties who consider that the Commission enacted unlawful decision.

This thesis uses two different methods. Firstly, analytical method is used to analyse Republic of Serbia's positive law. Secondly, comparative method is used to analyse other countries' competition laws like United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Federal Republic of Germany. In this manner we become familiar with how countries with longer tradition of the market economy have implemented the control of decisions of the competition regulator.

The result of the above study, on the one hand, confirms that there is an outstanding legal framework enabling a sufficient control of the Commission's decisions originating from our country's rich administrative judicial history. On the other hand, in order to perform the control process apart from a legal expertise the judges need to possess the economic expertise

as well. Understandably, this conclusion derives from the fact that president and other members of the Commission's council must be law and economic experts, who made outstanding achievements in the relevant fields, hence the controllers cannot be far behind the controlled ones.

The main thesis proves that administrative dispute in principle is a very good control mechanism, however in practice there are some disadvantages characterizing our judicial system in general like, such as duration of proceedings. Competition law require urgent actions regarding disputes resolution and lengthy proceedings can harm not only the applicant but also its consumers.

In the end we can conclude that Commission is a necessity, first because the abuse on the market becomes more frequent as our country opens up towards EU and domestic business entities connect to a business entities across EU, second because it is the requirement of the joining process. Taking into consideration the importance of the Commission and its activities, it is necessary to provide highly efficient control of the Commission's decisions in order to avoid harmful consequences which could occur in the event of having an unlawful decision. Having in mind previously said, judicial reform should be a key, in order to enable efficient and unobstructed Court functioning, therefore ensuring more efficient control of the Commission's decisions.

Keywords: Competition, Commission for Protection of Competition, Commission for Protection of Competition Decisions Control, Administrative Dispute, Administrative Court.

БИОГРАФИЈА

Стеван Станојевић је рођен 24.02.1990. године у Нишу. Гимназију „Бора Станковић” завршио је са просеком 5,00. Правни факултет Универзитета у Нишу уписао је 2009. године, а дипломирао 2013. године са просечном оценом 9,27.

Током студија ангажовао се у ваннаставним активностима и учествовао на више „*Moot court*” такмичења. У децембру 2012. године је као део тима нишког Правног факултета, освојио друго место као и награду за најбоље поднеске на регионалном такмичењу симулације суђења из области медијског права - „*Price Media Law Moot Court Competition*”. У априлу 2013. године, као део истог тима, на светском окупљању поменутог такмичења, одржаном на Оксфорд универзитету, пласирао се у осмину финала и освојио награду за најбоље написане поднеске на светском нивоу. У децембру 2013. године учествовао је на симулацији суђења у области заштите од дискриминације у организацији Поверенице за заштиту равноправности.

Похађао је и више правних клиника као што су Клиника за решавање спорова пред Међународном трговинском арбитражом и Клиника из области еристичке дијалектике.

Учествовао је и на више семинара попут: „Европски стандарди о независности судства и примена на домаће право“ у организацији Центра за људска права из Ниша, „Права маргинализованих група“ у организацији Комитета за људска права у Нишу, као и „Учешће локалних медија у изградњи демократског друшва“ у организацији Јужних Вести из Ниша.

Током своје професионалне каријере радио је као адвокатски приправник, затим као шеф службе за наставу и студентска питања Правног факултета универзитета у Нишу. У другој половини 2015. године преселио се у Уједињене Арапске Емирате. Тренутно ради као административни менаџер у компанији за транспорт у Абу Дабију. Перфектно говори енглески језик, а служи се немачким и арапским језиком.

(ПРИЛОГ 2)

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: СТЕВАН СТАНОЈЕВИЋ

Наслов мастер рада: УПРАВНО-СУДСКА КОНТРОЛА ОДЛУКА
КОМИСИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ

Ментор: ДОЦЕНТ ДР ДЕЈАН ВУЧЕТИЋ

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 02.09.2016

Потпис аутора

Стеван Станојевић

(ПРИЛОГ 3)

ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да мастер рад, под насловом УПРАВНО-СУДСКА КОНТРОЛА

ОДЛУКА КОМИСИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- представља резултат сопственог истраживачког рада;
- није у целини, нити у деловима с моје стране пријављиван за одбрану на другим факултетима или универзитетима;
- не крши ауторска права или интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу.

Аутор мастер рада: СТЕВАН СТАНОЈЕВИЋ

У Нишу, 02.09.2016

Потпис аутора

Стеван Станојевић