
ПОСЛОВНО ПРАВО И ПРАВО КОНКУРЕНЦИЈЕ

Љубодраг ПЉАКИЋ
дугогодишњи судија Врховног суда Србије

НЕКА ПРОЦЕСНА ПИТАЊА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ КОНКУРЕНЦИЈЕ

Резиме

Нови Закон о заштити конкуренције садржи њој унија решења материјалне природе у односу на преходни закон. Ипак, нека питања везана за несистематичности Закона су и даље остала. Нису јасно разграничени облици повреде конкуренције, а ипак, и надлежности органа за одлучивање у уједначеном поступку.

У односу на судску заштиту, Закон обавезује Уједначени суд да њој одлучивања одлучи у року од два месеца што захтева ефикасније суђење у материји у којој ће најчешће, морати да се води јавна расправа. Обзиром да се ради о једносудском одлучивању у уједначеном поступку, дозвољено је преиспитивање једносудске пресуде Уједначеног суда код Врховног касационог суда.

Кључне речи: *заштита конкуренције, Комисија, Савет, Судска заштита, уједначени суд.*

Закон о заштити конкуренције¹ – у даљем тексту: нови Закон, у примени је од 1.11.2009. године и даном почетка његове примене престао је да важи Закон о заштити конкуренције² – у даљем тексту: ранији Закон.

1 Службени гласник РС, 51/09.

2 Службени гласник РС, 79/05.

Нови Закон на другачији начин одређује предмет и то тако што се циљ Закона директније наглашава. Ранији Закон је одређивао заштиту конкуренције на тржишту „ради обезбеђивања равноправности учесника на тржишту, а у циљу *јодстїицања економске ефикасности и остваривања економскої блаїосїања друшїва у целини, нарочїтїо јоїрошача*“... Новим Законом се његов циљ ставља у први план, па се заштита конкуренције уређује „у *циљу економскої најреїка и добробїтїи друшїва, а нарочїтїо користїи јоїрошача*“... Разлика није само терминолошка, већ на савременији начин објашњава циљ Закона повезан са коришћу потрошача као крајњем домаћају Закона.

У подели на територијалну и персоналну примену Закона, уочљиво је да је територијална примена у новом Закону јасније и концизније представљена него у ранијем Закону. Чини се да је основни став у члану 3 новог Закона, морао да обухвати и државне органе, органе територијалне аутономије и локалне самоуправе, јер они овим ставом нису обухваћени, а набројани су у тачки 2 овог члана.

I Несистематичност одредаба новог Закона

Аутор је у свом раду³ указао на ману ранијег Закона у погледу његове систематичности. Чини се да ова бољка није отклоњена ни у новом закону.

Ранији Закон је предвиђао три облика повреде конкуренције на тржишту:

1. кроз споразуме којима се битно спречава, ограничава или нарушава конкуренција;
2. злоупотребом доминантног положаја; и
3. концентрацијом којом се битно спречава, ограничава или нарушава конкуренција пре свега стварањем, односно јачањем доминантног положаја на тржишту.

Нови Закон, у Глави II – Повреда конкуренције, даје ширу дефиницију повреде конкуренције – члан 9 наводећи (и разрађујући) у тачки 1 рестриктивне споразуме и у тачки 2 злоупотребу доминантног положаја.

Концентрација учесника на тржишту је предвиђена у Глави III новог Закона, посебно, дакле, у односу на претходну главу, иако и конкуренција на тржишту, под одређеним условима, може да буде об-

3 Концентрација учесника на тржишту као облик повреде конкуренције – конгрес Удружења правника у привреди 2008. године.

лик повреде конкуренције. Одредбом члана 19 се изричито наглашава да „концентрације учесника на тржишту су дозвољене, осим у ситуацијама, ближе наведеним у преосталом тексту истог члана“. Стога су, по ставу овог аутора, ради јасноће и прегледности, ови облици повреде конкуренције морали да буду наведени у истој глави Закона уз навођење ситуација када су поједини облици дозвољени, чак и пожељни.

II Комисија за заштиту конкуренције и Савет комисије. Доносилац решења?

У већ цитираном раду, аутор је још пре две године указивао на нејасне одредбе ранијег Закона у погледу доносиоца решења у управном поступку: Комисија за заштиту конкуренције или њен орган – Савет? Непрецизности из Закона нису могле да буду отклоњене ни код доношења решења у управном поступку, а на то су управо странке указивале у вођеним управним споровима код Врховног суда Србије, што је за последицу имало поништај донетих решења.⁴

„У уводу оспореног решења је наведено да Комисија за заштиту конкуренције доноси решење, али није означен орган који је у складу са чланом 33 став 1 Закона о заштити конкуренције и члана 11 став 2 Статута Комисије (*Службени гласник РС*, 47/06) надлежан за доношење одлуке из надлежности Комисије – Савет комисије, па је на овај начин оспорено решење донето уз повреду члана 196 ЗУП-а којим је прописано да у уводу решења, између осталог, мора бити означен и назив органа који доноси решење. Из оспореног решења се дакле, види да је као доносилац решења означено правно лице у уводу, а у потпису је председник Савета, па се не може са сигурношћу утврдити ко је доносилац решења у управном поступку.“

Нови Закон у члану 20, положај Комисије за заштиту конкуренције предвиђа као самосталну и независну организацију која врши јавна овлашћења у складу са овим Законом и има статус правног лица. Комисија је надлежна (члан 21 став 1 тачка 1) да решава о правима и обавезама учесника на тржишту, о повреди конкуренције, о појединачном изузећу и одобрењу и забрани концентрације, Комисија доноси решење (члан 38 став 1), а решење Комисије је коначно (члан 38 став 4). Ако Комисија утврди повреду конкуренције, односно другу повреду овог закона, одредиће меру заштите конкуренције... Одредбом члана 59 став 1 и 3 новог Закона је предвиђено да Комисија одређује мере понашања и структурне мере. Надлежности Комисије су предвиђене и другим чла-

4 Пресуда Врховног суда Србије У. 801/07 од 5.3.2008. године.

новима Закона (65–67, 71– против коначног решења Комисије подноси се тужба суду).

Са друге стране, у члану 22 новог Закона је предвиђено да су органи Комисије Савет комисије и председник Комисије и да Савет доноси све одлуке и акте о питањима из надлежности Комисије, ако Законом и Статутом није друкчије прописано. Савет чине председник Комисије и четири члана.

Према цитираним одредбама, по схватању аутора, заиста нису разграничене надлежности ко је доносилац решења у управном поступку – Комисија или Савет. Стиче се утисак да је законодавац имао у виду процесне одредбе ЗПП према коме процесну способност у том поступку има субјекат са својством правне личности, занемарујући одредбу члана 40, став 2 ЗУП-а према којој у управном поступку странке могу бити и други субјекти, који немају својство правне личности.

Будући да је Савет орган Комисије и имајући у виду одредбу члана 22 став 2 новог Закона, сматрам да би доносилац решења из напред цитираних одредаба требао да буде Савет који би се у свом раду приликом одлучивања придржавао одредбе о раду колегијалног органа (члан 69 ЗУП-а).

III Судска заштита учесника у поступку

Одредбом члана 34 новог Закона је предвиђено да се у поступку пред Комисијом примењују правила општег управног поступка. Уз чињеницу да Комисија врши јавна овлашћења и да ради по правилима ЗУП-а, очигледно је да и решења која доноси имају карактер управних аката па се њихова контрола врши у поступку код Управног суда. Како је Управни суд почео са радом од 1.1.2010. године, а нови Закон се примењује од 1.11.2009. године, није требало у завршним одредбама (члан 77 став 1 Закона) предвидети одредбу по којој ће до почетка рада Управног суда о поднетим тужбама одлучивати Виши трговински суд! (у коме поступку) и то само по поднетим тужбама у новембру и децембру 2009. године, утолико пре што је Управно одељење Врховног суда Србије већ одлучивало у управном спору по поднетим тужбама по ранијем закону?

Нови Закон, у члану 72 став 1, предвиђа да се у поступку пред судом, ради оцене законитости донетог решења, примењују одредбе Закона којим се уређују управни спорови, ако тим законом није другачије предвиђено.

Треба рећи, да се посебним материјалним законима ретко предвиђају процесни рокови различити од оних из Закона о управним спо-

ровима (изузетак чини изборно законодавство). Обично се каже да је поступак код суда који се води по одговарајућем закону хитан и то подразумева хитност у свим фазама вођења поступка (и по ванредним правним средствима).

Нови Закон предвиђа (члан 72 став 4 и 5) обавезу Управног суда да тужбу достави Комисији на одговор у року од осам дана, а рок за давање одговора је 15 дана од пријема. Суд је дужан да донесе одлуку по тужби у року од два месеца од пријема тужбе, што по ставовима управно-судске праксе значи да је суд дужан да у том року и уручи пресуду странкама.

IV Новине у Закону о управним споровима⁵

Нови Закон о управним споровима – у даљем тексту: Нови ЗУС ступио је на снагу 30.12.2009. године и све тужбе у управном спору поднете Управном суду после тог рока биће пресуђене по овом процесном закону. Закон садржи значајне новине у односу на ранији Закон о управним споровима, које су значајне и за примену новог Закона о заштити конкуренције.

Пре свега, нови ЗУС садржи важну новину из члана 23 о одложеном дејству поднете тужбе у управном спору према коме решењу ће Управни суд одлучивати о одлагању извршења коначног управног акта, а не орган управе (рок за одлуку по захтеву је пет дана од пријема тужбе – право на суђење у разумном року).

У овој материји ће се примењивати и одредба члана 34 став 2 новог ЗУС-а о обавезној јавној расправи обзиром да ће се најчешће, радити о предметима са учешћем две или више странака са супротним интересима. Мора да се нагласи да се у овој материји тежиште ставља на важност утврђивања чињеничног стања код Комисије, јер се поступак код Управног суда не сме претворити у парницу (члан 39 став 1 новог ЗУС-а – „председник већа даје реч тужиоцу, па заступнику туженог и заинтересованим лицима, водећи рачуна да се њихове изјаве односе само на спорна питања и околности од значаја за решење ствари“).

Пресуде Управног суда су правноснажне, а захтев за преиспитивање пресуде, као ванредно правно средство из члана 49 новог ЗУС-а, је дозвољен у три случаја, између осталог и „у стварима у којима је у управном поступку била искључена жалба“. Дакле и у овој материји, поступак по ванредном правном средству би морао да буде хитан код Врховног касационог суда.

⁵ Службени гласник РС, 111/09.

V Закључак

1. Новим Законом о заштити конкуренције је побољшан текст у односу на ранији Закон.
2. Одредбе о облицима повреде конкуренције су морале да буду систематичније обрађене, а доносилац решења у управном поступку јасније одређен.
3. О захтеву за одлагање извршења донетог коначног управног акта одлучиваће Управни суд (члан 23 Закона о управним споровима).
4. У поступку по поднетој тужби код Управног суда обавезна је јавна расправа у двостраначким и вишестраначким предметима. Рокови за достављање тужбе на одговор и пресуђење код Управног суда су предвиђени Законом о заштити конкуренције.
5. Против правноснажних пресуда Управног суда дозвољен је захтев за преиспитивање пресуде о коме одлучује Врховни касациони суд.

Ljubodrag PLJAKIĆ

Long-Standing Judge of the Supreme Court of Serbia

SOME PROCEDURAL ISSUES OF THE COMPETITION PROTECTION LAW

Summary

The new Competition Protection Law contains more complete solutions of substantial nature in comparison with the previous Law. Still, some issues in connection with the lack of systematics of the Law remained. The forms of competition violation are not clearly differentiated, nor the competence of authorities for decision-making in the administrative procedure.

In relation to the judicial protection, the Law obligates the Administrative Court to decide on submitted complaints within two months, which requires more efficient trials in a matter of which, most often, a public debate must take place. Considering that here we have a single instance decision-making in an administrative procedure, it is permitted to review the final judgement of the Administrative Court with the Supreme Court of Appeals.

Key words: *competition protection, Commission, Board, judicial protection, administrative dispute.*