

UDK: 346.546(497.11)

CERIF: S 144

ТИП РАДА: ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP\_25302A

**Маријана МАРЈАНОВИЋ\***

адвокат; докторанд Универзитета у Нишу – Правног факултета,  
Србија

## КАЗНЕНА ПОЛИТИКА И ПОКАЈНИЧКИ ПРОГРАМ У ПРАВУ КОНКУРЕНЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ: ПРАВНА И ЕКОНОМСКА АНАЛИЗА

### Сажетак

*Циљ овог рада је да се анализира казнена политика и примена покајничког програма у праву конкуренције Републике Србије, са фокусом на њихову ефикасност у сузбијању кривела. Истраживање користи нормативно-аналитички и компаративни метод, са посебним освртом на праксу Комисије за заштитну конкуренције. Посебна пажња посвећена је економским ефектима санкционисања и подстицаја за сарадњу учесника на тржишту. У раду се указује на ограничења досадашње примене покајничког програма, као и на потребу за јачањем институционалних капацитета и прецизнијим критеријумима за процену сарадње. Основни закључак је да комбинација рересивних мера и стимулативних механизма може дати боље резултате у сиречавању шешких повреда конкуренције, али само уз доследну примену и транспарентну праксу.*

**Кључне речи:** Повреде конкуренције. – Мере заштите конкуренције. – Комисија за заштитну конкуренције. – Покајнички програм.

---

\* Електронска адреса аутора: [marijanamarjanovic98@gmail.com](mailto:marijanamarjanovic98@gmail.com).

## I Увод

Конкуренција (лат. *concurrentia* – супарништво, такмичење) представља један од кључних механизма економског развоја, јер подстиче ефикасност, иновације, побољшање квалитета производа и услуга, заштиту потрошача и животног стандарда. Савремене економије почивају на принципу слободног тржишта, у којем привредни субјекти настоје да се изборе за бољу позицију кроз фер пословање. Конкуренција се дефинише као надметање учесника на тржишту – тзв. тржишна утакмица, у којој се на једној страни, на релевантном тржишту међусобно надмећу продавци како би привукли купце, а на другој страни се међусобно надмећу купци како би прибавили одређени производ или ресурс од продаваца.<sup>1</sup> Према томе, конкуренција се не одвија између продавца и купца, већ међу субјектима на истој страни тржишта, односно међу продавцима или међу купцима, који врше узајамни конкуренцијски притисак. Овај притисак представља основни покретач тржишне динамике, јер подстиче ефикасно коришћење ресурса, економску рационалност и води ка успостављању тржишне равнотеже.<sup>2</sup> У правно-економском погледу, већи значај има конкуренција која постоји међу продавцима, тј. на страни понуде, јер директно утиче на тржишну ефикасност, потрошачке интересе и динамику привредног развоја. Конкуренција међу купцима, иако постоји, ретко је у фокусу права конкуренције.

Попут утакмица у различитим спортовима, и тржишне утакмице се морају одвијати по утврђеним правилима. У Републици Србији правила понашања учесника на тржишту уређује Закон о заштити конкуренције<sup>3</sup> који има кључну улогу у обезбеђивању фер тржишних услова. Ипак, динамика тржишта често доводи до пракси које нарушавају конкуренцију, као што су картели, злоупотреба доминантног положаја, забрањени споразуми, као и недозвољене концентрације учесника на тржишту.

У циљу спречавања таквих појава, правни системи предвиђају механизме за очување конкуренције и заштиту тржишних учесника. Ти механизми нису само део уског правног оквира, већ и шире политике заштите конкуренције (енг. *competition policy*), односно антимонополске политике (енг. *antitrust policy*).<sup>4</sup> Према Герберу, политика заштите конкуренције представља мешавину закона, економије и

---

1 Љубица Николић, Александар Мојашевић, *Економија за ђравнике*, Ниш, 2023, 29.

2 Борис Беговић, Владимир Павић, Душан Поповић, *Увод у ђраво конкуренције*, Београд, 2019, 11.

3 Закон о заштити конкуренције – ЗЗК, *Службени ђласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013.

4 Љ. Николић, А. Мојашевић, 256.

административних акција чији је циљ спровођење политичких одлука које фаворизују конкуренцију.<sup>5</sup> Како показује једна економска анализа, постоји позитивна веза између ефективне примене политике заштите конкуренције и нивоа економског развоја државе, мереног БДП-ом по глави становника.<sup>6</sup>

У Републици Србији, политика заштите конкуренције заснива се на примени правила о рестриктивним споразумима, злоупотреби доминантног положаја и контроли концентрација, као и на заступању и промовисању значаја конкуренције у јавним политикама (енг. *competition advocacy*). У оквиру спровођења ових правила, посебно у делу који се односи на откривање и спречавање рестриктивних споразума, у пракси се примењују два значајна инструмента: мере заштите конкуренције и покајнички програм (енг. *leniency program*). Мере заштите конкуренције, које се често перципирају као „казне“ у праву конкуренције, представљају основу казнене политике Комисије за заштиту конкуренције (скраћено: КЗК). Казнена политика, у овом контексту, одражава приступ према санкционисању повреда конкуренције, било да је реч о строгом или умереном приступу, у погледу висине и учесталости изрицања мера. Ипак, имајући у виду да се овај рад не бави висином изречених мера, већ анализом инструменталних механизма заштите конкуренције, питање конкретног интензитета казнене политике остаје изван предмета ове анализе.

У ери дигиталне трансформације и четврте индустријске револуције, откривање повреда конкуренције постаје све сложеније. Доступност нових технологија и напредних алата учесницима на тржишту отежава ефикасно праћење и спречавање недозвољених пракси. Комисија за заштиту конкуренције, као надзорни орган, суочава се са озбиљним изазовима због ограничених техничких и кадровских капацитета. Стога је неопходно улагати у институционално оснаживање, како би „невидљива рука тржишта“ била допуњена „видљивом руком“ Комисије, која ће имати стварну моћ да спречи и санкционише повреду конкуренције.<sup>7</sup>

5 David J. Gerber, „Antitrust Law and Economic Analysis: The Swedish Approach“, *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 8, No. 1, 1984, 1.

6 Синиша Милошевић, Дејан Трифуновић, Јелена Паповић Маркопоулос, „Утицај политике заштите конкуренције на економски развој земаља у развоју“, *Економски хоризонти*, волумен 20, свеска 2, 2018, 160.

7 Jacques Crémer, Yves-Alexandre de Montjoye, Heike Schweitzer, „Competition policy for the digital era – Final report“, Working Paper No. 6 des Forschungsinstituts für Recht und digitale Transformation, 2019, доступно на адреси: <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/rdt/pub/working-paper-no-6/@@download/file/Schweitzer%20et.%20al.,%20Competition%20policy%20for%20the%20digital%20era.pdf>, 21. 5. 2025, 14.

Управо у том циљу, Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије наставља да унапређује своје техничке капацитете и прати светске трендове у примени дигиталних алата. Посебно је значајан недавни корак ка технолошком оснаживању Комисије – потписивање уговора о донацији форензичког софтвера са Међународном и иберо-америчком фондацијом за управу и јавне политике, јавном агенцијом Краљевине Шпаније. Овај уговор, закључен у оквиру пројекта „Поддршка ЕУ унутрашњем тржишту Србије“ (*EU Support Internal Market*), финансираног из ИПА III средстава Европске уније, представља резултат међународне сарадње у области конкурентског права, у којој ова јавна агенција делује као главни партнер Комисији.<sup>8</sup> Употреба новог софтвера значајно ће унапредити способности Комисије за спровођење ненајављених увиђаја и форензичку анализу дигиталних података, што је од кључне важности у условима када се значајан део пословних активности одвија у дигиталној сфери. Овај развој омогућава ефикасније откривање картела и других рестриктивних споразума, нарочито у контексту све софистициранијих метода прикривања недозвољених договора између привредних субјеката. Истовремено, он потврђује посвећеност Комисије у праћењу најбоље праксе Европске уније и усвајању савремених технолошких решења у области примене права конкуренције.

Модерни приступи заштити конкуренције комбинују репресивне и стимулативне механизме. Са једне стране, казнена политика има за циљ санкционисање и превенцију повреда конкуренције, док са друге стране, покајнички програм представља стимулативни инструмент који подстиче сарадњу учесника у рестриктивним споразумима, омогућавајући откривање картела „изнутра“ уз могућност ублажавања или потпуног ослобађања од санкције за првог учесника који добровољно пријави повреду. При томе је важно нагласити да се у овом раду акценат ставља на примену казнене политике Комисије у контексту рестриктивних споразума, односно картела. Иако КЗК изриче мере заштите конкуренције и у другим случајевима, као што су злоупотреба доминантног положаја и спровођење концентрација без претходне пријаве (енг. *gun-jumping*), фокус анализе је ограничен на инструменте који се користе у откривању и сузбијању картелних споразума.

Циљ овог рада је да прикаже на који начин српски правни систем настоји да успостави равнотежу између репресивног и стимулативног приступа у борби против повреда конкуренције, са посебним фокусом на примену казнене политике и покајничког програма као инструме-

---

8 Више о томе доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/potpisan-ugovor-o-donaciji-novog-fore>, 1. 8. 2025.

ната за откривање и санкционисање рестриктивних споразума. Методолошки, рад се ослања на нормативно-аналитички приступ, који је допуњен компаративном анализом и прегледом релевантне праксе Комисије за заштиту конкуренције, уз нагласак на инструментима који се примењују у спречавању и откривању картелних споразума.

## II Повреде конкуренције као основ за примену репресивних и стимулативних мера

### 1. Тржиште, учесници и двоструки приступ заштити конкуренције

Право конкуренције заснива се на претпоставци да ће тржишна утакмица омогућити најбољу алокацију ресурса, повећати ефикасност и подстаћи иновације, ако се обезбеди њено неометано функционисање. У том циљу, потребно је утврдити оквире деловања учесника на тржишту, односно привредних субјеката, као и спречити оне облике тржишног понашања који умањују или потпуно искључују конкуренцију.

Основни правни извор у овој области представља Закон о заштити конкуренције према којем су учесници на тржишту сва правна и физичка лица која, било директно или индиректно, стално, повремено или једнократно учествују у промету робе или услуга, независно од њиховог правног статуса, облика својине или држављанства.<sup>9</sup> Поред закона, значајну улогу имају подзаконски акти Комисије за заштиту конкуренције, као што су упутства и објашњења којима се прецизирају критеријуми за оцену повреда конкуренције и примену казних мера, укључујући и критеријуме за примену покајничког програма.

Право конкуренције има две функције:

- 1) превентивну (*ex ante*) функцију – огледа се у стварању услова за равноправну и поштено организовану тржишну утакмицу;
- 2) корективну (*ex post*) функцију – подразумева санкционисање оних понашања која нарушавају конкуренцију.

Савремене државе на овај начин настоје да остваре равнотежу између слободе тржишта и заштите јавног интереса. Економски посматрано, овај двоструки приступ представља баланс између стварања подстицајног окружења за конкурентску игру и санкционисања понашања која нарушавају тржишни механизам. Превентивна функција осигурава да тржиште функционише као ефективан механизам

9 33К, чл. 3 ст. 1.

алокације ресурса, док корективна функција интервенише када се појаве тржишне неправилности, смањујући губитке за потрошаче и друштво. Овај модел ојачава поверење учесника на тржишту и повећава економску ефикасност.

## 2. Повреде конкуренције

Према ЗЗК, повреде конкуренције обухватају акте или радње учесника на тржишту које имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције.<sup>10</sup> Као основни облици повреда конкуренције у српском праву препознати су:

- 1) рестриктивни споразуми;<sup>11</sup>
- 2) злоупотреба доминантног положаја.<sup>12</sup>

Поред тога, концентрације учесника на тржишту подлежу контроли од стране Комисије за заштиту конкуренције, али се не сматрају повредама у смислу одредаба ЗЗК, осим у случајевима када се спроводе без обавезне пријаве, односно без прибављања одобрења.

Овим радом посебна пажња ће бити посвећена рестриктивним споразумима, са акцентом на картеле као најтежи облик повреде конкуренције, који се у пракси најчешће третира казним механизмима и покајничким програмима.

### *а) Рестриктивни споразуми*

Рестриктивни споразуми обухватају изричите уговоре, прећутне договоре, усаглашену праксу или одлуке удружења, чији је циљ или последица ограничавање конкуренције. По правилу, они су законом забрањени и ништави, осим у случајевима када се могу оправдати позитивним ефектима. Класификација се врши уз примену теста ефекта, којим се процењује стварни или потенцијални утицај на конкуренцију.<sup>13</sup> Са практичног аспекта, који нарочито добија на значају приликом одређивања споразума мањег значаја, важно је начинити разлику између хоризонталних и вертикалних рестриктивних споразума.

---

10 ЗЗК, чл. 9.

11 ЗЗК, чл. 10–14.

12 ЗЗК, чл. 14–16.

13 Зоран Томић, Наташа Петровић Томић, „Нарушавања конкуренција у осигурању рестриктивним споразумима“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2017, 13–51.

### 1) Хоризонтални рестриктивни споразуми

Хоризонтални рестриктивни споразуми закључују се међу учесницима на истом нивоу производно-дистрибутивног ланца (нпр. два произвођача). Најтежи облик представља картел, чији је циљ елиминисање конкуренције договором о битним елементима пословања.<sup>14</sup> Склапају се изричито или прећутно, а посебно су опасни *de facto* картели који настају кроз усаглашену праксу, чак и без формалног споразума. Та пракса подразумева да привредни субјекти својим понашањем сигнализирају конкурентима престанак конкурентског надметања.<sup>15</sup>

Картелске активности доводе до поремећаја у механизму понуде и тражње, повећања цена, смањења избора за потрошаче и гушења иновација. Оне стварају привид конкуренције тамо где је у стварности тржиште подељено и контролисано. Тајност картела представља значајну препреку за њихово откривање и доказивање. Најчешће се огледају у договорима о ценама, подели тржишта, намештању понуда у јавним набавкама (енг. *bid rigging*) и другим недозвољеним активностима. Примери укључују усклађивање цена горива, намештање тендера или забрану снижења цена међу конкурентима.

### 2) Вертикални рестриктивни споразуми

Ови споразуми се закључују између привредних субјеката који се налазе на различитим нивоима производно-дистрибутивног ланца (нпр. произвођач и дистрибутер), у циљу регулисања услова продаје, дистрибуције или набавке.<sup>16</sup> У начелу, вертикални рестриктивни споразуми су дозвољени. Међутим, постоје одређени споразуми који доводе до веома штетних и тешких ограничења, без икаквих позитивних ефеката (енг. *hard-core restrictions*), па је веома важно благовремено их открити и сузбити.<sup>17</sup>

Вертикални рестриктивни споразуми се најчешће јављају у облику ексклузивних споразума када је, на пример, уговорено право ексклузивне дистрибуције одређене робе, (нпр. аутомобила или алкохолних пића) на одређеној територији. Поред њих, постоје још и вертикални рестриктивни споразуми којима се уговарају квантитативна или ценовна ограничења, при чему највећу пажњу јавности привлаче споразуми

14 Љ. Николић, А. Мојашевић, 259.

15 Richard Whish, *Competition Law*, Oxford, 2001, 105.

16 Љ. Николић, А. Мојашевић, 259.

17 Бојан Ристић, Душан Поповић, Борис Беговић, *Глосаријум њрава конкуренције*, Београд, 2021, 72.

којима се намећу ограничења у даљој продаји робе тако што се, нпр. одређује минимална, максимална, препоручена или фиксна цена по којој се одређена роба може продавати.<sup>18</sup>

### б) Злоупотреба доминантног положаја

Други облик повреде конкуренције јесте злоупотреба доминантног положаја која постоји у случају да учесник на тржишту има доминантан положај који злоупотребљава. Примери злоупотребе укључују:

- 1) наметање неправичних цена или услова;
- 2) ограничавање производње или тржишта;
- 3) примену неједнаких услова за исте послове;
- 4) условљавање уговора прихватањем неповезаних обавеза.<sup>19</sup>

Према одредбама члана 15 ЗЗК, доминантан положај има учесник на тржишту који, услед своје тржишне снаге, може да послује на релевантном тржишту у значајној мери независно у односу на стварне или потенцијалне конкуренте, купце, добављаче или потрошаче.<sup>20</sup> Утврђивање тржишне снаге, као основног критеријума за постојање доминантног положаја, врши се на основу низа економских и структурних показатеља, међу којима су: структура релевантног тржишта, тржишни удео (нарочито ако прелази 40%), присуство стварних и потенцијалних конкурената, финансијска и економска снага, степен вертикалне интегрисаности, приступ тржиштима снабдевања и дистрибуције, препреке за улазак других учесника на тржиште, снага купаца, технолошке предности и права интелектуалне својине.<sup>21</sup> Важно је нагласити да тржишни удео већи од 40% не представља правну претпоставку постојања доминантног положаја, већ само један од релевантних индикатора који Комисија за заштиту конкуренције узима у обзир приликом утврђивања доминантне позиције. У пракси, учесник са мањим уделом од 40% може имати доминантан положај, као што ни учесник са већим уделом није нужно доминантан. Терет доказивања постојања доминантног положаја лежи на Комисији, која је дужна да оцени све релевантне околности конкретног случаја.<sup>22</sup>

---

18 Драган Лончар, Филип Стојановић, Љубица Пјеговић, „Упоредна економско-правна анализа вертикалних рестриктивних споразума са фокусом на одређивање цена у даљој продаји“, *Ревизија Колеџичке школе природног права*, бр. 1/2023, 29.

19 ЗЗК, чл. 78.

20 ЗЗК, чл. 15 ст. 1.

21 ЗЗК, чл. 15 ст. 2 тач. 1–9.

22 ЗЗК, чл. 15 ст. 4.

У пракси се разликују ексклузивне злоупотребе, које су усмерене ка конкурентима, и експлоатационе злоупотребе, које су усмерене ка купцима. Примери злоупотребе доминантног положаја у домаћој пракси срећу се у различитим секторима, као што су, енергетика,<sup>23</sup> саобраћај,<sup>24</sup> али и други сектори.<sup>25</sup>

Доминантан положај на тржишту носи ризик стварања монополске моћи која може довести до неефикасности. Злоупотреба овог положаја обично резултује вишим ценама, смањеном понудом и лошијим условима за купце и друге тржишне учеснике. Казне и интервенције су неопходне да би се очувала конкуренција и спречило понашање које штети економској динамици и потрошачима.

### в) Концентрација учесника на тржиштима

Концентрација настаје спајањем или преузимањем привредних друштава, као и оснивањем заједничких предузећа.<sup>26</sup> Иако саме по себи нису забрањене, концентрације су недозвољене ако значајно ограниче, наруше или онемогуће конкуренцију, а нарочито ако доводе до стварања или јачања доминантног положаја.<sup>27</sup>

Према важећем законодавству, у Србији је успостављена *ex ante* контрола концентрација, што значи да се пријава концентрације подноси Комисији за заштиту конкуренције пре њеног спровођења, и то у року од 15 дана од дана извршења прве од следећих радњи: закључења

23 Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 5/0–02–336/2018–30 од 18. 6. 2018. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2018/06/5-0-02-336-2018-30-EPS.pdf>, 26. 8. 2025.

24 Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 5/0–02–107/2021–20 Веза: 5/0–02–290/2020, 5/0–02–02/2019, 5/0–02–08/2018, 5/0–02–724/2017 од 24. 12. 2021. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2021/02/Resenje-Nis-ekspres-.pdf>, 26. 8. 2025; Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 5/0–02–90/2017–131 од 23. 10. 2017. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2020/01/Resenje-InterTursPlus1.pdf>, 26. 8. 2025; Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 5/0–02–10/10–1 Веза: 5/0–02–227/09 од 12. 1. 2010. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/03/Resenje-EKI-Transfers-12.01.2010.pdf>, 26. 8. 2025; Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 5/0–02–117/07 од 16. 2. 2007. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2018/10/Resenje-BAS.pdf>, 26. 8. 2025.

25 Видети примере злоупотреба доминантног положаја на сајту Комисије за заштиту конкуренције, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/odluke/tipovi/zloupotreba>, 26. 8. 2025.

26 ЗЗК, чл. 17 ст. 1.

27 ЗЗК, чл. 19 ст. 1.

споразума или уговора; објављивања јавног позива, односно понуде или затварања јавне понуде; стицања контроле.<sup>28</sup>

Економска анализа концентрација указује да спајања и преузимања могу довести до добитка кроз синергије и веће ефикасности, али и до негативних ефеката као што су смањење конкуренције и повећање цена. Контрола концентрација као превентивна мера има за циљ да балансира ове ефекте, спречавајући трансакције које би довеле до монополских положаја и тржишних злоупотреба.

### **III Мере заштите конкуренције као инструмент казнене политике**

#### **1. Нормативни оквир и механизми примене мера заштите конкуренције**

Казнена политика у праву конкуренције подразумева систем мера којима надлежни органи реагују на повреде конкуренције, као и на друга противправна понашања у оквиру примене правила конкуренције,<sup>29</sup> с циљем њиховог санкционисања и превенције. Те мере имају и правни и економски значај, јер утичу на понашање привредних субјеката кроз систем подстицаја и одвраћања. Према домаћем праву, Комисија за заштиту конкуренције може изрећи три врсте управних мера:

- 1) мере отклањања повреде конкуренције<sup>30</sup> – имају корективну функцију, а могу се изрећи у облику мера понашања или структурних мера (факултативне су);
- 2) мере заштите конкуренције<sup>31</sup> – новчане казне чије је изрицање обавезно;
- 3) мере процесног пенала<sup>32</sup> – служе очувању процесне дисциплине.

Најважнији инструмент казнене политике су мере заштите конкуренције. Реч је о новчаним казнама које се изричу у случају утврђене повреде конкуренције, са циљем да се санкционише повреда и

---

28 ЗЗК, чл. 63 ст. 1.

29 У поступцима контроле концентрација, казне се не изричу због повреде конкуренције у материјалном смислу, већ због процесних пропуста (нпр. неизвршење обавезе пријаве или спровођење концентрације без одобрења).

30 ЗЗК, чл. 59.

31 ЗЗК, чл. 68.

32 ЗЗК, чл. 70.

предупреде будуће. Њихов правни ефекат упућује на репресивни карактер и приближава их санкцијама из кривичног права. Ипак, део теорије оправдано указује да термин „мера заштите конкуренције“ није сасвим адекватан, јер се њоме не постиже заштита као превенција, већ се санкционише већ настала повреда, уз евентуалну превенцију будућих.<sup>33</sup>

Према Извештају о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2024. годину, у само једном случају утврђена је повреда конкуренције, и то у виду рестриктивног споразума.<sup>34</sup> С друге стране, Комисија је у 2023. години изрекла три пута више казни него у 2022. години, што је препознато као значајан напредак у годишњем извештају Европске комисије.<sup>35</sup>

Српски законодавац прописује обавезу Комисије да донесе решење којим ће изрећи меру заштите конкуренције уколико утврди да је учесник на тржишту: 1) злоупотребио доминантан положај на релевантном тржишту; 2) закључио или извршио рестриктивни споразум; 3) није извршио, односно није спровео мере отклањања повреде конкуренције, односно меру деконцентрације или 4) спровео концентрацију супротно обавези прекида, односно спровео концентрацију за коју није издато одобрење.<sup>36</sup> Реч је о алтернативно постављеним условима па је довољно испуњење једног од њих.

Мера заштите конкуренције изриче се у новчаном износу које може износити највише 10% од укупног годишњег прихода учесника на тржишту, оствареног у Србији. Рок за плаћање је између три месеца и једне године од пријема решења.<sup>37</sup> Законодавац предвиђа и критеријуме за одређивање висине мере заштите конкуренције те истиче да ће се водити рачуна о намери, тежини, последицама и трајању утврђене повреде конкуренције.<sup>38</sup> Посебном уредбом предвиђени су и ближи критеријуми, па се поред већ наведених, јављају и поврат, подстрекавање других учесника на тржишту, време обустављања радњи које представљају повреду

33 Сања Данковић Степановић, „Изрицање мере заштите конкуренције консеквентно (претходно) утврђеној повреди“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2012, 579.

34 Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2024. годину, доступно на адреси: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14\\_saziv/02-357\\_25.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/02-357_25.pdf), 27. 6. 2025, 15.

35 Европска комисија, Република Србија – Извештај за 2024. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона – Саопштење о политици проширења ЕУ за 2024. годину, Брисел, 2024, доступно на адреси: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/2024/izvestaj\\_24.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/izvestaj_24.pdf), 27. 6. 2025, 79.

36 ЗЗК, чл. 68 ст. 1 тач. 1–4.

37 ЗЗК, чл. 68 ст. 1 и ст. 2.

38 ЗЗК, чл. 57 ст. 2.

конкуренције, предузимање мера за отклањање насталих последица учињене повреде конкуренције и (не)сарадња са Комисијом.<sup>39</sup>

Са становишта економске анализе права, ове мере имају кључну улогу у превенцији повреда конкуренције. Примарна функција новчаних казни јесте да убеди учеснике на тржишту да потенцијална добит од повреде конкуренције неће бити већа од трошкова казне, чиме се постиже ефикасно одвраћање.<sup>40</sup> У том смислу, казна делује као „цена“ ризичног понашања, и ако је довољно висока, рационални привредни субјекти ће проценити да се повреда конкуренције не исплати. Међутим, модел казни заснован на проценту укупног прихода учесника може довести до диспропорционалности јер казне могу бити претерано високе за мање повреде или недовољне за веће, што смањује њихову економску ефикасност.<sup>41</sup> Поред тога, економска анализа указује на могућност „преливања трошкова“ казни на потрошаче кроз повећање цена, што може довести до нежељених друштвених ефеката. Такође, критичари оваквог решења истичу да је могућност изрицања највиших санкција резервисана за судове и изрицање кривичне санкције, а не за органе управе који изричу управне мере.<sup>42</sup> У прилог томе наводе да је одредбама Закона о одговорности правних лица за кривична дела предвиђен максимални износ новчане казне од 500.000.000,00 динара.<sup>43</sup>

Теоријски и нормативни аспекти мера заштите конкуренције добијају пуни значај када се сагледају кроз конкретан пример њихове примене у пракси.

## 2. Практична примена и економске импликације: случај ЕПС Дистрибуција

Иако случај „ЕПС Дистрибуција“ није репрезентативан у смислу утврђене повреде конкуренције, његов ток и исход илустративно указују

---

39 Уредба о критеријумима за одређивање висине износа који се плаћа на основу мере заштите конкуренције и процесног пенала, начину и роковима њиховог плаћања и условима за одређивање тих мера, *Службени гласник РС*, бр. 50/2010, чл. 3 ст. 1 тач. 1–7.

40 Gary S. Becker, „Crime and Punishment: An Economic Approach“, *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, 1968, 195.

41 Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, Boston, 1973, 34.

42 Привредна комора Србије, Коментари чланова привредне коморе – Закон о заштити конкуренције, Београд, 2017, доступно на адреси: <https://www.geciclaw.com/wp-content/uploads/2018/02/Komentari-%C4%8Dlanova-PKS-na-Zakon-o-za%C5%A1titi-konkurencije.pdf>, 25. 5. 2025, 23–25.

43 Закон о одговорности правних лица за кривична дела, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, чл. 14 ст. 2.

на системске слабости постојећег модела казнене политике у области заштите конкуренције. Ово се посебно односи на ограничене могућности правне заштите, одсуство суспензивног дејства тужбе и економске последице које из тога произлазе. Наиме, Комисија за заштиту конкуренције је 2016. године донела решење којим је друштву ЕПС Дистрибуција изречена мера заштите конкуренције у износу од 330.179.814,00 динара.<sup>44</sup> С обзиром на то да је поступак пред Комисијом једноступен, а решења су коначна и извршна, ЕПС је био у обавези да казну плати у прописаном року, иако је паралелно покренуо управни спор. Тужба Управном суду нема суспензивно дејство, што значи да привредни субјект трпи последице и уколико се накнадно утврди да повреда конкуренције није постојала. Управни суд је првобитно одбио тужбу и потврдио решење Комисије, али је Врховни касациони суд, поступајући по захтеву за преиспитивање, утврдио повреду права на правично суђење и вратио предмет Управном суду на поновно одлучивање.<sup>45</sup> У поновљеном поступку, Управни суд је 2018. године поништио решење Комисије, чиме је настала обавеза повраћаја већ наплаћеног износа, уз плаћање законске затезне камате од 11,5%.<sup>46</sup> По враћању предмета, Комисија је у поновљеном поступку 2018. године донела решење којим је изрекла највишу казну до тада у износу од 412.724.767,50 динара, што је износило 0,75% годишњег прихода компаније за 2015. годину.<sup>47</sup> Међутим, Управни суд је и ово решење поништио и вратио поступак Комисији на поновно одлучивање. Ипак, поступак није настављен у циљу новог утврђивања повреде, већ је 2019. године поступак најпре прекинут у складу са чланом 58 ЗЗК, јер је ЕПС предложио додатне активности у односу на оне које је друштво већ предузимало у дотадашњем току поступка у циљу отклањања радњи које би могле представљати радње којима се врши злоупотреба доминантног положаја.<sup>48</sup> Прекид поступка у овом контексту представља својеврстан компромис између Комисије

44 Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 5/0–02–563/2016–60 од 23. 12. 2016. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2017/01/RESENJE-EPS-Distribucija1.pdf>, 25. 5. 2025.

45 Пресуда Врховног касационог суда, Узп. 342/2017 од 17. 11. 2017. године, доступно на адреси: <https://www.vrh.sud.rs/sr/vks-search-download-file/25852>, 25. 5. 2025.

46 Gecić Law, Istorijaska presuda: Poništena najveća kazna u srpskom pravu konkurencije, доступно на адреси: <https://www.geciclaw.com/sr/ponistena-najveca-kazna-u-srpskom-pravu-konkurencije/>, 25. 5. 2025.

47 Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 5/0–02–336/2018–30 од 18. 6. 2018. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2018/06/5-0-02-336-2018-30-EPS.pdf>, 25. 5. 2025.

48 Комисија за заштиту конкуренције, Закључак бр.5/0–02–42/2019–6 од 18. 7. 2019. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2019/08/18-07-2019-Zakljucak-o-prekidu-postupka-EPS-Distribucija.pdf>, 25. 5. 2025.

и учесника против кога се поступак води: Комисија не доказује повреду, а учесник не доказује своју невиност, већ добровољно предлаже мере којима ће отклонити потенцијалне ризике од повреде конкуренције. Комисија је прихватила предложене мере и одредила рок од две године за њихово спровођење. На крају, Комисија је 2021. године решењем обуставила поступак без даљег кажњавања јер је ЕПС предузео све активности које је предложио.<sup>49</sup>

Са становишта економске анализе права, овај случај илуструје проблем *false positives*, односно случајева у којима привредни субјекат трпи новчану казну пре него што буде правноснажно утврђено да је повреда постојала. То изазива економску неизвесност, подрива поверење у институције и може имати негативан утицај на пословно планирање, инвестиције и тржишну стабилност. Истовремено, настале су и фискалне последице по државу, која је морала да врати наплаћени износ са каматом, што представља непланирано оптерећење за буџет.

Кључан проблем уочава се у структури самог поступка: одлуке Комисије су коначне и извршне, а управни спор је једини правни лек, и то без суспензивног дејства. Употребом оваквог модела доводи се у питање ефикасност правне заштите и отвара простор за ненадокнадиву штету по учеснике на тржишту. Према постојећем решењу законодавца, у случају подношења тужбе против решења, Комисија може по захтеву подносиоца тужбе да одложи извршење решења до правоснажности судске одлуке, уколико би извршење решења нанело ненадокнадиву штету за тужиоца, а нарочито ако би вероватно довело до стечаја или престанка обављања пословне делатности тужиоца, под условом да одлагање није противно јавном интересу. Притом, тужилац је дужан да уз захтев за одлагање поднесе доказ о поднетој тужби. Савет Комисије је дужан да одлучи по захтеву за одлагање извршења најкасније до истека рока за плаћање одређеног у решењу.<sup>50</sup> Према нашем мишљењу, увођење суспензивног дејства тужбе допринело би правној сигурности и равноправности странака. У упоредном праву, у Хрватској је предвиђено суспензивно дејство тужбе у делу решења који се односи на изречену новчану казну.<sup>51</sup> Оваквим решењем спречава се ризик од неправедних новчаних казни, али и ризик од повраћаја наплаћених казни са законском затезном каматом.

---

49 Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 5/0–02–09/2021–4 од 3. 8. 2021. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2021/08/03-08-2021-OBUSTAVA-EPS-Distribucija.pdf>, 25. 5. 2025.

50 33К, чл. 71 ст. 3–5.

51 Хрватски Закон о заштити тржишног натјечања из 2009. године (*Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja*, NN 79/09, 80/13, 41/21, 153/23), чл. 67 ст. 4.

Конечно, овај случај указује и на неопходност веће специјализације судија Управног суда, као и унапређења кадровских и аналитичких капацитета Комисије, како би поступање било стручније, предвидљивије и ефикасније. Само у том контексту могуће је остварити баланс између заштите конкуренције и заштите права привредних субјеката, што је суштински циљ казнене политике у праву конкуренције.

## IV Покајнички програм у праву конкуренције Републике Србије – пракса и изазови

### 1. Нормативни оквир и економска логика покајничког програма

Механизам ослобађања или умањења казне у праву конкуренције (покајнички програм) потиче из правног система Сједињених Америчких Држава, где је први пут уведен 1978. године, а значајно реформисан 1993. године.<sup>52</sup> Првобитна верзија програма предвиђала је могућност ослобађања од казне искључиво за учесника који први пријави постојање картела, са циљем подстицања такмичења међу учесницима у правцу добровољног откривања. Међутим, овакав приступ није дао очекиване резултате, па је 1993. године програм реформисан. Новим решењем омогућено је и потпуно ослобођење од казне, чак и у случајевима када је пријава поднета након покретања истраге. Ова реформа довела је до значајног повећања броја пријава: док је у оквиру старог програма просечно стизала једна пријава годишње, након реформе тај број је порастао на око две пријаве месечно.<sup>53</sup> Према неким истраживањима, примена покајничког програма у САД у периоду од 1985. године до 2005. године довела је до повећања способности откривања рестриктивних споразума за 60%, док је ефекат одвраћања учесника од учествовања у картелима порастао за 40%.<sup>54</sup>

У праву Европске уније, званичан покајнички програм развијен је 1996. године од стране Европске комисије као део свеобухватне стратегије за поштравање борбе против картела и других облика повреда конкуренције. Овај програм је имплементиран као директна реакција

52 Wouter P.J. Wils, *Leniency in Antitrust Enforcement: Theory and Practice*, presented at the 25th Conference on New Political Economy Frontiers of EC Antitrust Enforcement: The More Economic Approach, Saarbrücken, 2006, доступно на адреси: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=939399](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=939399), 23. 6. 2025, 14.

53 Kai Hüschelrath, *Competition Policy Analysis: An Integrated Approach*, Heidelberg, 2008, 131.

54 Nathan H. Miller, „Strategic Leniency and Cartel Enforcement“, *American Economic Review*, Vol. 99, No. 3, 2009, 763.

на изазове које су представљали високи доказни стандарди у поступцима против картела, који су до тада отежавали ефективно откривање и санкционисање илегалних споразума.<sup>55</sup> Године 2002. програм је унапређен тако што су прецизирани услови под којима учесници могу остварити право на потпуно ослобођење, а у исти су укључени и учесници који су били иницијатори или су имали значајну улогу у картелу, с тим што они не могу остварити право на потпуно ослобођење од казне већ могу искористити право на умањење казне (енг. *non-discriminatory leniency program*). Након тога, 2006. године програм је проширен тако што је пријављивачима омогућено да накнадно допуне и унапреде своје пријаве након подношења почетног извештаја.<sup>56</sup>

Упоредноправна терминологија познаје различите облике овог института: основни модел се обично означава као *Leniency* („попустљивост“), док се појмови *Leniency Plus* („попустљивост плус“) и *Amnesty Plus* („амнестија плус“) односе на проширене програме, при чему други термин, по свом садржају, највише одговара домаћем изразу „помиловање“.<sup>57</sup> У српској правној теорији употребљава се термин „покајнички програм“.

Покајнички програм у правни систем Републике Србије формално је уведен Законом о заштити конкуренције из 2005. године, који је предвиђао да се казна не изриче учеснику рестриктивног споразума који је сам пријавио постојање споразума Комисији за заштиту конкуренције пре доношења закључка о покретању поступка.<sup>58</sup> Иако је тадашњи систем санкционисања био другачији, ова одредба представља зачетак покајничког програма у домаћем праву. Савремени модел покајничког програма уведен је Законом о заштити конкуренције из 2009. године, а ближе је уређен Уредбом о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције<sup>59</sup> и Смерницама за примену члана 69 Закона о заштити конкуренције и Уредбе о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције.<sup>60</sup>

55 Ivo Van Bael, *Due Process in EU Competition Proceedings*, Alphen aan den Rijn, 2011, 258.

56 Jeroen Hinloopen, Sander Onderstal, Adriaan Soetevent, „Corporate Leniency Programs for Antitrust: Past, Present, and Future“, *Review of Industrial Organization*, Vol. 63, No. 1, 2023, 112.

57 Вук Цуцић, *Послужујак заштити конкуренције у Србији*, Београд, 2024, 169.

58 Закон о заштити конкуренције, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, чл. 71 ст. 5.

59 Уредба о условима за ослобађање обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције – Уредба, *Службени гласник РС*, бр. 50/2010.

60 Савет Комисије за заштиту конкуренције, Смернице за примену члана 69. Закона о заштити конкуренције и Уредбе о условима за ослобађање обавезе плаћања

Према важећим прописима, да би привредни субјекат остварио право на ослобођење од обавезе плаћања новчаног износа мере заштите конкуренције, мора да испуни одређене услове, и то: 1) да први пријави Комисији постојање рестриктивног споразума за који Комисија раније није знала или није имала довољно доказа да покрене поступак; 2) да достави доказе о том споразуму или упути Комисију на место или лице код кога се ти докази могу наћи; 3) да није приморао или подстицао друге учеснике да склопе или спроводе тај споразум; 4) да није био иницијатор ни организатор споразума.<sup>61</sup> Поред испуњења наведених услова, учесник у рестриктивном споразуму може бити у потпуности ослобођен плаћања мере заштите конкуренције ако: 1) потпише изјаву да ће у потпуности, стално и у доброј вери сарађивати са Комисијом за заштиту конкуренције све до доношења правоснажног решења, да не сме откривати податке из пријаве трећим лицима без дозволе Комисије и да не сме уништавати нити прикривати доказе; 2) достави све информације, документа и друге доказе којима располаже у вези са пријављеним споразумом; 3) одмах прекине учешће у рестриктивном споразуму, осим ако Комисија затражи да настави учешће ради прибављања доказа и вођења поступка.<sup>62</sup>

Привредни субјект који први пријави рестриктивни споразум може бити потпуно ослобођен плаћања, док учесници који након њега пријаве постојање споразума или доставе релевантне доказе у вези са постојећим споразумом могу добити умањење новчаног износа мере заштите конкуренције од највише 50% претходно утврђеног новчаног износа мере заштите конкуренције, у зависности од значаја достављених информација и редоследа пријаве.

Овако конципирани услови за остваривање статуса „покајника“ у праву конкуренције Републике Србије представљају покушај балансирања између две основне тенденције у санкционисању картела: са једне стране, потребе за ефикасним откривањем и спречавањем рестриктивних споразума, а са друге, заштите интегритета и правичности поступка. Приметно је да је законодавац преузео основне елементе из праксе Европске уније, укључујући приоритет у ослобађању оном учеснику који први пријави картел и пружи конкретне доказе.

Међутим, у пракси се поставља питање колико су овакви услови довољно подстицајни за потенцијалне „покајнике“. Високи захтеви,

---

новчаног износа мере заштите конкуренције, 2010, доступно на адреси: <https://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Smernice-za-primenu-cl-69-i-uredbe-oslobadjanju.pdf>, 25. 6. 2025.

61 Уредба, чл. 2.

62 Уредба, чл. 3.

попут обавезе да учесник није био иницијатор ни организатор споразума, могу значајно сузити круг субјеката који могу остварити потпуно ослобађање, имајући у виду да у великом броју случајева водећу улогу има управо најинформисанији учесник. Учествовање иницијатора у рестриктивном споразуму у покајничком програму представља предмет бројних анализа, а као главни аргумент у прилог тези да иницијатор треба да учествује у покајничком програму истиче се да таква могућност значајно појачава дестабилизацију дослуха и повећава изгледе да споразуми буду откривени. Осим превентивног ефекта, иницијатори често поседују највредније доказе, па њихова сарадња може бити кључна за успешан поступак. Са друге стране, искључивање иницијатора може створити лажно поверење међу учесницима картела и смањити мотивацију за пријављивање. Због тога се у теорији указује и на разлоге за учешће иницијатора рестриктивног споразума у покајничком програму, тј. на недискриминаторски приступ, у коме би и иницијатор имао могућност за ублажавање или ослобођење од санкције.<sup>63</sup> Ипак, у теорији се указује и на снажан аргумент против укључивања иницијатора у покајнички програм, а то је умањење ефеката генералне превенције, јер се пружањем могућности имунитета подстиче управо онај учесник који је иницирао картел да ризикује закључење споразума. Идеја је да ће, уколико иницијатор зна да не може бити ослобођен казне, имати мањи подстицај да уопште покрене или организује рестриктивни споразум. Таква политика повећава очекивану вредност казне, што унапређује механизам одвраћања и смањује вероватноћу стварања картела.<sup>64</sup>

Услов да учесник не сме бити иницијатор или организатор рестриктивног споразума значајно утиче на подстицаје за пријављивање у оквиру покајничког програма. Са економског становишта, овај услов смањује број потенцијалних „агената“ који имају највише информација и могућности да разбију картел, што смањује ефикасност механизма. Иницијатори имају природнији приступ најважнијим информацијама и доказима, па њихов изостанак као потенцијалних „покајника“ смањује вероватноћу раног откривања картела, продужавајући трајање рестриктивних споразума и повећавајући друштвене трошкове. С друге стране, пружање пуног имунитета иницијатору смањује очекивану вредност казне која делује као фактор одвраћања од покретања картела, што може повећати број рестриктивних споразума у будућности. Овај феномен у економији познат је као конфликт између „стимуланса за пријављивање“ и „превентивног ефекта“ казни. Оптимално решење из

63 Ивана Ракић, „Учешће иницијатора рестриктивног споразума у покајничком програму – *pro et contra*“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2016, 309–312.

64 *Ibid*, 312–315.

економског угла је модел који уравнотежује ове супротстављене факторе, нпр. да иницијатор има право на умањење казне, али не и на потпуно ослобођење. Такав приступ максимизира укупан друштвени добитак јер повећава број пријава и истовремено одржава високу вредност одвраћања. Кључна економска порука је да политике које искључују главне актере са највећом информисаношћу и највећом моћи могу утицати на смањење ефикасности и ефективности покајничког програма, док превелика толеранција према иницијаторима може негативно утицати на превенцију нових картела.

Додатну несигурност уноси и критеријум пуне, сталне и добронамерне сарадње, чија процена остаје у дискрецији Комисије за заштиту конкуренције. Такав елемент субјективности може утицати на правну извесност и смањити предвидљивост исхода за привредне субјекте који разматрају пријаву. Субјективност у процени испуњености услова за ослобађање од казне, као што је „пуна, стална и добронамерна сарадња“, уноси значајан фактор неизвесности у одлуке учесника на тржишту. Са становишта економије информација и теорије подстицаја, неизвесност смањује подстицај за добровољно пријављивање јер актери не могу са довољном сигурношћу проценити очекивани исход свог поступка. Овакво недостајање предвидљивости повећава „трошкове ризика“ учешћа у покајничком програму, што може довести до смањења броја пријава и слабљења превентивног ефекта института. Економски модел рационалног избора указује да ће актери на тржишту тежити стратегијама које минимизирају неизвесност и трошкове, па чак и да се одлуче да не пријављују рестриктивне споразуме ако процене да је исход превара или ослобађања сувише неодређен. Стога, са становишта ефикасности и правне сигурности, важно је смањити дискреционо право у овом сегменту или јасније дефинисати критеријуме сарадње како би се повећала транспарентност, смањила неизвесност и побољшали подстицаји за пријављивање.

На пример, Јапан представља пример успешне имплементације покајничког програма у борби против повреда конкуренције, нарочито у случајевима картела и договореног наступа на тендерима. Ефикасност рада Јапанске комисије за фер трговину огледа се у специфичном приступу примени програма – подносиоцима пријаве се не изричу налози за обуставу незаконитих радњи, иако регулатива формално предвиђа само имунитет од новчаних казни. Такав приступ, комбинован са високом транспарентношћу, строгошћу санкција и осећајем извесности да ће недозвољени договори бити откривени, значајно је повећао мотивисаност учесника да пријаве картеле. У периоду од 2005. до 2018. године, од укупно 163 покренута поступка, чак 136 (83,44%) иницирано

је на основу пријава учесника, што сведочи о поверењу привредних субјеката у систем и превентивној функцији програма.<sup>65</sup> Упоредно са Европском унијом, где се инсистира на формалним процесним правилима, јапански модел показује да прилагођена примена, усмерена ка резултатима, може довести до значајно већег броја пријава и брже елиминације недозвољених пракси. Оваква комбинација правне сигурности и оперативне флексибилности учинила је јапански програм једним од најуспешнијих у пракси борбе против картела.

Како у упоредном, тако и у домаћем праву, покајнички програм представља један од кључних механизма за откривање и санкционисање рестриктивних споразума, а почива на економији подстицаја и теорији рационалног избора. Његова основна сврха јесте да унесе нестабилност у илегалне тржишне договоре, подстицањем учесника да пријаве своје учешће у картелу у замену за ослобађање од казне или њено умањење. На тај начин се међу учесницима ствара неповерење, што повећава ризик од разоткривања и урушавања споразума. Учесници у картелима вагају ризик од казне и вероватноћу откривања у односу на очекивану добит од илегалног понашања. Покајнички програм уводи нови трошак – ризик да ће партнери први пријавити картел, чиме се мења однос користи и трошкова учешћа у споразуму. На тај начин програм ремети стабилност картела и подстиче учеснике да из рационалних побуда прекину договор.

Поред репресивне, програм има и снажну превентивну функцију, јер утиче на потенцијалне учеснике да се уздрже од закључивања нових рестриктивних договора (енг. *deterrent effect*).<sup>66</sup> Свесни могућности да било који од учесника може први пријавити дослук како би избегао санкције, тржишни актери се налазе у сталној дилеми између сарадње и личне користи путем изигравања споразума. Ова ситуација одражава логику затвореничке дилеме (енг. *prisoner's dilemma*) из теорије игара (енг. *theory of games*), у којој сваки учесник има рационалан мотив да прекине договор пре него што буде издан од стране другог.<sup>67</sup> Теорија игара предвиђа да ће, уколико постоји само једна могућност за потпуно ослобођење од казне, сваки учесник бити мотивисан да што пре пријави картел, јер други учесник може добити повлашћени статус. Та трка ка пријави чини картеле мање одрживим на дуже стазе.<sup>68</sup>

---

65 Вук Лековић, „Осврт на повреду конкуренције у јапанском праву“, *Право и њивреда*, бр. 4/2020, 186.

66 Ивана Ракић, „Покајнички програм и одговорност за штету због повреду права конкуренције“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2/2014, 244–247.

67 *Ibid.*

68 *Ibid.*

Међутим, поједини аутори указују на то да учесници у рестриктивним споразумима често немају стварни интерес да одустану од илегалне сарадње и пријаве њено постојање надлежним органима, чак ни у замену за могућност ублажавања казне. Интерес за пријављивање споразума постојао би само уколико би било извесно да ће надлежни органи свакако открити његово постојање, а да учесницима прете високе новчане санкције и друге мере. У таквим околностима, рационални учесници имају подстрек да преузму иницијативу, пријаве споразум и искористе бенефиције покајничког програма, уместо да ризикују потпуни губитак уколико други учесник први поднесе пријаву или органи открију повреду без сарадње страна.<sup>69</sup>

Мишљења смо да је управо процена ризика од откривања илегалног споразума пресудан фактор за активирање покајничког програма. Уколико учесници картела не виде реалну опасност од истраге и санкција, спремност да сарађују са органом за заштиту конкуренције биће минимална. Стога је кључна улога државе не само у креирању нормативног оквира, већ и у јачању капацитета органа за откривање и процесуирање повреда конкуренције. Тек када постане извесно да ће учешће у рестриктивном споразуму довести до тешких последица, привредни субјекти ће рационално почети да користе институт имунитета или ублажавања казне. Са те стране, покајнички програм није довољан сам по себи – он је ефикасан само ако се спроводи у систему који гарантује висок ниво откривања и правовременог реаговања.

## 2. Примена у пракси и ограничења у Србији

У Републици Србији покајнички програм није довољно заживео у пракси, иако нормативни оквир за његову примену постоји дуго година. Према јавно доступним информацијама са сајта Комисије за заштиту конкуренције, у домаћој пракси постоји само неколико случајева примене покајничког програма.

Посебно место у домаћој пракси заузимају два случаја у којима је актер Идеа д.о.о. Београд. У првом случају, Идеа је 30. 10. 2009. године поднела Комисији пријаву уговора о купопродаји закљученог са привредним друштвом Гранд Пром д.о.о. Београд у марту исте године. У Анексу уговора било је предвиђено да Гранд Пром одобри Идеи додатни рабат од 2% ако се у малопродаји поштују препоручене цене за производе из производног програма „Гранд“, „Аргета“ и „Штарк“. Овим је фактички ограничена ценовна конкуренција, што представља облик

69 Christopher J. Ellis, Wesley W. Wilson, *What Doesn't Kill us Makes us Stronger: An Analysis of Corporate Leniency Policy*, Oregon, 2001, 3.

одржавања цена у даљој продаји, иначе тешку повреду конкуренције. У првобитном поступку Комисија је 2011. године донела решење којим је изрекла мере заштите конкуренције и Идеи и Гранд Пром-у, не прихвативши аргумент Идеје да се позива на члан 71 став 5 старог Закона о заштити конкуренције из 2005. године, који је био на снази на дан подношења пријаве, те да на основу њега тражи ослобођење од изрицања мере заштите конкуренције.<sup>70</sup> Управни суд је потом поништио одлуку, указујући на повреду начела забране ретроактивности. У поновљеном поступку, Комисија је прихватила аргумент да је Идеа благовремено пријавила споразум, те да је стекла право на ослобођење од изрицања мере заштите конкуренције пријавом споразума у режиму претходног Закона па је Комисија 2012. године донела решење којим је Идеа у потпуности ослобођена казне, док је Гранд Пром санкционисан новчаном казном од 112.439.961,00 динара (0,9% укупног прихода из 2008. године).<sup>71</sup> Међутим, Гранд Пром је поднео тужбу Управном суду, који је 2012. године делимично уважио тужбу и поништио решење Комисије у делу који се односи на изрицање мере заштите конкуренције. Суд је закључио да важећи закон није био у примени у моменту закључења споразума, те да није постојала правна основа за санкционисање Гранд Пром-а.<sup>72</sup> У другом случају, Комисија је 26. 10. 2009. године примила пријаву друштва *Swisslion Group* којом је пријављено постојање уговора о купопродаји закљученог између друштва Идеа и друштва која припадају групацији *Swisslion*. Предметним уговором и анексима била је утврђена продајна цена у даљој продаји одређених прехранбених производа *Swisslion Group* у неспецијализованим продавницама претежно прехранбене робе и друге робе широке потрошње на територији Републике Србије. Идеа је постојање истог уговора пријавила Комисији 30. 10. 2009. године. Оба друштва позвала су се приликом подношења пријаве

70 Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 4/0-02-14/11-12 Веа: 4/0-02-338/10-25 од 26. 5. 2011. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Resenje-Grand-Prom-i-Idea.pdf>, 26. 6. 2025.

71 Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 4/0-02-64/12-69 Веа: 4/0-02-14/2011 од 20. 9. 2012. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/11/Resenje-Idea-Grand-20.09.2012.pdf>, 26. 6. 2025.

72 Према старом Закону, забрањени споразуми сматрани су прекршајем и надлежни прекршајни орган могао је да изрекне новчану казну на захтев Комисије. Међутим, нови Закон о заштити конкуренције, који је био на снази у тренутку покретања овог поступка, није предвиђао да повреде конкуренције представљају прекршај. То је значило да није било правног основа за покретање поступка против Гранд Пром, нарочито имајући у виду став прекршајног суда (који је касније потврђен), према којем се не може примењивати стари закон ван његовог роковања. Више вид. Комисија за заштиту конкуренције, Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2012. годину, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2013/05/GODISNJI-IZVESTAJ-O-RADU-KZK-za-2012-godinu.pdf>, 27. 6. 2025, 17.

на одредбе члана 71 став 5 старог Закона о заштити конкуренције из 2005. године. У првобитном поступку, Комисија је утврдила да спорне уговорне одредбе представљају забрањени рестриктивни споразум, те је изрекла меру заштите конкуренције друштву Идеа, док је *Swisslion* ослобођен од мере, јер је први пријавио постојање споразума и није био његов иницијатор.<sup>73</sup> Међутим, Управни суд је поништио овакво решење указујући да се мора применити претходни закон, будући да су обе пријаве поднете пре почетка примене новог закона 1. 11. 2009. године. Суд је закључио да се на оба друштва примењује повољнији режим, према којем се право на ослобођење од казне стиче и у случају када странка није прва пријавила споразум, као и када је Комисија већ имала сазнања о његовом постојању.<sup>74</sup> У поновљеном поступку, Комисија је донела решење којим је потврђено да је дошло до повреде конкуренције закључивањем рестриктивног споразума, али је истовремено одлучено да се ниједном од учесника не изрекне мера заштите конкуренције. Овакво решење у потпуности је било у складу са правним схватањем израженим у пресуди Управног суда и није изазвало даље судске спорове.<sup>75</sup>

Случајеви „Идеа и Гранд Пром“ и „Идеа и *Swisslion*“ показују да је примена покајничког програма у Србији у почетку била праћена бројним недоумицама. У оба поступка спорне одредбе уговора односиле су се на одржавање цена у даљој продаји, што представља тежак облик повреде конкуренције. И у једном и у другом случају странке су се позивале на члан 71 став 5 старог Закона о заштити конкуренције, будући да су пријаве поднете непосредно пре почетка примене новог закона. Коначни исходи пред Комисијом били су различити: у предмету „Идеа и Гранд Пром“ Идеа је ослобођена казне, док је Гранд Пром у првом тренутку био санкционисан, али је суд касније поништио ту одлуку. У предмету „Идеа и *Swisslion*“ оба друштва су ослобођена мере, јер је суд утврдио да старо законско решење омогућава имунитет и странкама које нису прве пријавиле споразум. Ови примери показују да је у почетном периоду примена покајничког програма зависила пре свега од тумачења суда и питања временске важности закона, што је смањило његов превентивни и подстицајни ефекат.

73 Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 4/0–02–13/2011–45 од 23. 12. 2011. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/02/Resenje-Swisslion-Idea.pdf>, 26. 8. 2025.

74 Комисија за заштиту конкуренције, Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2012. годину, 16.

75 Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 4/0–02–460/2012–93 од 25. 10. 2012. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2012/11/Resenje-Idea-Swisslion-25.10.2012.pdf>, 26. 8. 2025.

Поред ових ранијих поступака, у новијој пракси Комисије могу се уочити и примери доследније примене покајничког програма, што указује на његов постепени развој и јачање у домаћем правном систему. Тако је Комисија је 12. јула 2024. године, у поступку поновљеном по налогу суда, утврдила да су одређени привредни субјекти поделили тржиште снабдевања биротехничком опремом произвођача *Konica Minolta* према наручиоцима, чиме су закључили рестриктивни споразум који за циљ има значајно ограничавање и нарушавање конкуренције на релевантним тржиштима набавки на територији Републике Србије. У овом случају Комисија је изрекла меру заштите конкуренције у облику новчане казне према седам учесника овог споразума. Једини ослобођен од мере заштите конкуренције био је привредни субјекат *Društvo za proizvodnju, promet i usluge Birotehnika Export-Import doo Beograd*, који је и пријавио постојање спорног споразума.<sup>76</sup>

Овај пример илуструје како покајнички програм може подстаћи учеснике рестриктивних споразума на добровољно откривање илегалних активности, што у економском смислу може значајно смањити трошкове откривања и доказивања повреда конкуренције. Омогућавање снижења казни или имунитета првом пријављеном субјекту служи као стимуланс за разбијање картела и смањење њихових негативних ефеката на тржишну ефикасност.

Други значајан случај у ком је Комисија применила одредбе о покајничком програму односи се на привредна друштва КТГ Солуције и *Eco Sense*, која су учествовала у рестриктивном споразуму у вези са јавним набавкама хигијенских средстава.<sup>77</sup> У овом поступку, Комисија је закључила да су ова два субјекта координисала подношење понуда на начин који је имао за последицу закључење уговора по вишим ценама од понуђених, чиме је нарушена конкуренција на релевантном тржишту. Посебан значај овог случаја лежи у томе што је друштво КТГ Солуције током поступка поднело захтев за смањење обавезе у складу са чланом 69 став 3 Закона о заштити конкуренције. Комисија је уважила овај захтев и делимично ублажила меру заштите конкуренције, ценећи да су подаци који су достављени, укључујући опис модела сарадње и момент покретања забрањеног договарања, били од суштинског значаја за расветљавање природе споразума и његовог настанка. Иако конкретна

76 Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 4/0–02–435/2024–09 Веза: 4/0–02–43/2022 4/0–01–427/2018 4/0–02–97/2021 од 12. 7. 2024. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/09/Resenje-Original-Mikops-Birolinija-BiroPrintSistemi-DiktiLine-Birodeveloping-KonicaMinolta-2024.pdf>, 26. 6. 2025.

77 Комисија за заштиту конкуренције, Решење бр. 4/0–01–464/2023–14 од 29. 12. 2023. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/01/Re%C5%A1enje-Eko-sense-i-KTG-Solucija1.pdf>, 26. 6. 2025.

јавна набавка из 2021. године (јавна набавка 3/2021, наручилац ЈП Стадион) није била предмет формалног испитивања, подаци који се на њу односе омогућили су утврђивање почетка сарадње која је касније резултирала координисаним наступом у три поступка јавне набавке. Такође, Комисија је у одлуци посебно навела да КТГ Солуције није било иницијатор, организатор нити подстрекач забрањеног споразума, што је додатно утицало на одлуку о ублажавању мере. Овакво поступање Комисије представља први познати случај у домаћој пракси у ком је прихваћен захтев за смањење мере поднет током трајања поступка, а не пре његовог покретања.

Овај случај указује на могућност флексибилнијег тумачења института покајничког програма, што може имати подстицајни ефекат на остале привредне субјекте да накнадно сарађују са надлежним органима уколико нису то учинили у раној фази поступка. Поред самог спровођења поступка и примене покајничког програма, важно је указати и на комуникацију Комисије са јавношћу током овог случаја. Комисија за заштиту конкуренције је у складу са својим надлежностима и праксом објавила саопштења у оба кључна момента – приликом покретања<sup>78</sup> и по окончању поступка.<sup>79</sup> Оваква пракса представља важан допринос транспарентности рада институције и повећању правне сигурности свих актера на тржишту. Саопштење о покретању поступка служи као сигнал тржишним учесницима да се рестриктивна пракса надгледа и санкционише, чиме се делује превентивно. Саопштење о окончању поступка, са јасно наведеним чињеницама, правним основом и резултатима (укључујући и примену покајничког програма), има вишеструку улогу: едукује јавност, јача поверење у рад Комисије и доприноси развоју доследне праксе.

Ипак, упркос овим позитивним корацима ка већој функционалности програма, ограничен број случајева и даље указује на недовољну заступљеност његове примене у пракси. Поред потребе за додатним информисањем тржишних учесника о предностима које програм пружа, важно је и да Комисија настави да гради транспарентну праксу која ће повећати правну сигурност субјеката који разматрају могућност сарадње. Ипак, примена у само наведеним случајевима указује на недовољну ефикасност овог механизма у домаћој пракси.

78 Комисија за заштиту конкуренције, Комисија покренула поступак због сумње на намештене јавне набавке, 3. 5. 2023. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/komisija-pokrenula-postupak-zbog-sum-2>, 26. 6. 2025.

79 Комисија за заштиту конкуренције, Комисија изрекла меру заштите конкуренције уз примену „покајничког програма“, 9. 2. 2024. године, доступно на адреси: <https://kzk.gov.rs/komisija-izrekla-meru-zastite-konkur-4>, 26. 6. 2025.

Добровољна пријава рестриктивних споразума смањује асиметрију информација између Комисије и привредних субјеката и олакшава ефикасно санкционисање, што укупно доприноси бољој алокацији ресурса и расту друштвеног благостања. Међутим, за то је потребан довољан ниво информисаности и поверења у институт покајничког програма.

Разлози за недовољно постојање покајничког програма у домаћој пракси могу бити низак ниво информисаности привредних субјеката о постојању и условима програма, страх од негативних последица – посебно од репутационе штете и губитка пословних партнера, неповерење у институционалну заштиту поверљивости информација, ограничени капацитети Комисије за брзу и ефикасну обраду пријава, али и околност да покајнички програм не ослобађа учесника од кривичноправне или грађанскоправне одговорности. Ово последње представља једно од кључних ограничења које може умањити делотворност покајничког програма и додатно одвратити потенцијалне учеснике од сарадње са Комисијом. Наиме, привредни субјекти који пријаве постојање рестриктивног споразума и на основу тога буду ослобођени плаћања новчане казне или им износ новчане казне буде умањен, нису истовремено ослобођени и грађанскоправне одговорности за накнаду штете. Правила покајничког програма јасно наглашавају да она не утичу на право оштећених лица да траже накнаду штете. То значи да учесник који је признао учешће у споразуму може постати тужени у парничном поступку, при чему тужилац не мора доказивати постојање споразума (јер је учесник већ признао), већ само висину настале штете.<sup>80</sup>

Са становишта економске теорије, ова ситуација ствара снажан „феномен страха од казне“ који драстично смањује очекивану вредност позитивног исхода пријаве и тиме доводи до неефикасног функционисања програма. Ако учесници не могу бити сигурни у комплетну имунитетску заштиту, рационални актери ће избегавати пријаву како би минимизовали очекиване губитке. Ово доводи до тога да картели остану скривени дуже време, повећавајући економске губитке тржишта као што су вештачко одржавање виших цена и ограничење избора потрошача.

У праву ЕУ, Директива 2014/104/ЕУ предвиђа могућност ограничене одговорности за „покајнике“, како би се очувала делотворност програма. Први пријављени не може бити искључен из одговорности, али може бити ослобођен регресне тужбе од других учесника. Такво решење балансира интересе оштећених и јавни интерес откривања картела.<sup>81</sup>

---

80 И. Ракић (2014), 245.

81 Директива 2014/104/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. новембра 2014. године о одређеним правилима којима се уређују поступци за накнаду штете у складу

Међутим, чињеница да први пријављени није у потпуности ослобођен грађанскоправне одговорности за накнаду штете има демотивишући ефекат на учеснике да користе овај механизам. Иако је ова директива настала с намером да балансира интересе оштећених и јавни интерес откривања картела, у пракси је изазвала значајан пад броја пријава у ЕУ и довела до тзв. инфлације покајничког програма.<sup>82</sup> Ово смањење броја пријава директно утиче на смањење истрага и санкционисања рестриктивних споразума, што у крајњем резултира слабијом заштитом конкуренције на тржишту. Из тог разлога, стручна јавност препоручује измену овог правног механизма, тако што би првог пријављивача потпуно заштитило од грађанске одговорности за накнаду штете барем док се други учесници не осуде, чиме би се унапредио ефекат покајничког програма и ојачала борба против картела.<sup>83</sup>

Економска перспектива овде указује да постојећи правни режим смањује стимуланс за пријаву јер ризик од накнаде штете значајно повећава очекиване трошкове учесника у картелу. Као резултат тога, смањује се број добровољних пријава, што смањује број истрага и ефикасност санкционисања. Препоруке за промену механизма одражавају основни економски принцип да је потребно уравнотежити потенцијалну корист (имунитет и смањење казни) и ризик (грађанска одговорност), како би се максимизовао укупни друштвени добитак од примене програма. Потпуна заштита првог пријављеног учесника, барем привремена, могла би значајно повећати број пријава и тако смањити друштвене трошкове повреда конкуренције.

### 3. Предлози за реформу и балансирање интереса

Увођење механизма који би, у одређеној мери, ограничили или искључили грађанскоправну одговорност за првог пријављеног, могло би представљати снажан подстицај за разоткривање картела и тиме допринети већој ефикасности и заживљавању покајничког програма у пракси. Један од начина за превазилажење овог недостатка покајничког

---

са националним правом због повреде прописа о конкуренцији држава чланица и Европске уније (*Directive 2014/104/EU of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union*, OJ L 349, 5. 12. 2014), чл. 1.

82 Catarina Marvao, Giancarlo Spagnolo, Leniency inflation, the Damages Directive, and the decrease in cartel cases, 2024, доступно на адреси: <https://cepr.org/voxeu/columns/leniency-inflation-damages-directive-and-decrease-cartel-cases>, 23. 7. 2025.

83 Paolo Buccirossi, Catarina Marvao, Giancarlo Spagnolo, „Leniency and Damages: Where Is the Conflict?“, *The Journal of Legal Studies*, Vol. 49, No. 2, 2020, 349.

програма могао би бити у ослобађању првопријављеног учесника од обавезе плаћања накнаде штете у грађанском поступку. Иако би такав приступ несумњиво ојачао мотивацију за пријављивање рестриктивних споразума, он истовремено поставља озбиљно питање у погледу заштите интереса оштећених страна. Наиме, потрошачи и конкуренти, који су претрпели штету услед картелског понашања, у том случају не би могли да траже накнаду од лица које је, иако признало учешће у споразуму, било ослобођено грађанскоправне одговорности. Ипак, ако се претпостави да су преостали чланови картела у финансијској позицији да надокнаде штету, оштећени би и даље могли да остваре потпуну накнаду, само би терет био расподељен на мањи број лица. Стога формално-правно гледано, право на накнаду не би било укинута, али би практичне могућности остваривања тог права биле ограничене.<sup>84</sup> Управо због тога, при уређивању правног оквира, потребно је тежити равнотежи између ефикасног откривања картела и очувања права лица која су претрпела штету, што се може постићи увођењем флексибилнијих решења, као што су делимично ослобађање одговорности или условна заштита покајника, у зависности од њихове сарадње и вредности информација које су доставили.

Иако покајнички програм у праву конкуренције Републике Србије формално постоји више од деценије, његова применљивост у пракси је ограничена. Разлог за то лежи како у правним тако и у институционалним и психолошким баријерама. Ради јачања ефеката програма, потребно је прецизније уредити однос између административне и грађанскоправне одговорности, увести заштитне механизме за првопријављене и повећати капацитете и кредибилитет Комисије. Без оваквих интервенција, програм ће остати нефункционалан институт, чиме се губи прилика за ефикасније откривање и санкционисање картела.

## V Закључак

Систем заштите конкуренције у Републици Србији почива на нормативном и институционалном оквиру који се све више приближава европским стандардима. Казнена политика представља кључни инструмент за очување интегритета тржишта, али и за одвраћање од противправног понашања учесника. Мере заштите конкуренције, као централни елемент управног санкционисања, имају двојаку функцију: санкционисање повреда и превенцију будућих повреда, те у значајној

---

84 Ненад Тешић, „Покајнички програм у праву конкуренције – разлози увођења, механизми деловања и проблеми у примени“, *Економске идеје и пракса*, бр. 29/2018, 99.

мери утичу на понашање привредних субјеката и облик тржишне динамике.

Економска анализа права указује на то да висина мере заштите конкуренције мора бити довољно висока да надмаши очекивану добит од повреде тржишних правила, али и уједно пропорционална, како би се избегли негативни ефекти као што су преливање трошкова на потрошаче, нарушавање инвестиционе климе и смањење иновативности. Овај приступ осветљава суштинску улогу економских механизма у креирању ефикасне казнене политике која не само да санкционише, већ и стимулише фер тржишну конкуренцију.

Практична примена казнене политике указује на институционалне слабости које могу угрозити ефективност система, а посебно одсуство суспензивног дејства тужбе и ризик од погрешног санкционисања, који производе озбиљне економске и правне последице, укључујући непредвидивост тржишних актера и могуће негативне ефекте на тржишну стабилност. Ови изазови указују на потребу реформе процесног модела и увођења правних механизма који ће обезбедити већу правну сигурност, транспарентност и ефикасност у раду Комисије.

С друге стране, док је покајнички програм, као иновативан механизам у борби против картела, нормативно присутан више од деценије, он је у пракси недовољно заступљен. Низак степен заступљености покајничког програма у пракси КЗК произилази из сложених правних и економских дилема: недостатка адекватне заштите од грађанскоправне и потенцијално кривичне одговорности, страха од репутационе штете, као и ризика да први пријављени учесник постане предмет накнадних парничних спорова. Оваква ситуација сведочи о томе да иако је институција покајничког програма заснована на теорији рационалног избора и има значајан потенцијал за ефикасно разбијање картела, без унапређених заштитних механизма и јасних процесних гаранција остаје више формална него стварна могућност.

За постизање баланса између интереса државе да санкционише и спречи повреду конкуренције и потребе привредних субјеката за правном извесношћу неопходно је спровести комплексне реформе. Оне треба да обухвате:

- 1) увођење двостепеног управног поступка у оквиру Комисије за заштиту конкуренције, што би омогућило прецизнију контролу одлука и повећало правну сигурност;
- 2) додељивање суспензивног дејства тужби у сложеним и финансијски значајним случајевима, како би се избегле потенцијалне штете до окончања спорова;

- 3) унапређење правне заштите првопријављеног у оквиру покајничког програма, кроз увођење ограничене или условне грађанскоправне одговорности, што би стимулисало већу примену овог механизма;
- 4) јачање кадровских и институционалних капацитета Комисије, као и специјализацију судија Управног суда у области права конкуренције, ради ефикаснијег и стручнијег решавања предмета.

Тек кроз доследну примену економских принципа, посебно оних који се тичу процене трошкова и користи, као и институционално унапређење правног система, право конкуренције у Србији може постати делотворни механизам тржишне регулације који истовремено чува правну сигурност и стимулише сарадњу уместо искључиве репресије. С тим у вези, неопходно је разумети да казнена политика и сараднички механизми нису супротности, већ комплементарни алати у заштити конкуренције на тржишту. У супротном, ризикујемо да мере санкционисања остану неделотворне, а механизми сарадње непримењени, чиме се нарушава суштина права конкуренције – слободно, фер и ефикасно тржиште које доприноси економском расту, иновацијама и добробити целокупног друштва.

### Коришћена литература

- Беговић Борис, Павић Владимир, Поповић Душан, *Увод у право конкуренције*, Београд, 2019. (Begović Boris, Pavić Vladimir, Popović Dušan, *Uvod u pravo konkurencije*, Beograd, 2019)
- Becker Gary S., „Crime and Punishment: An Economic Approach“, *Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, 1968.
- Buccirossi Paolo, Marvaio Catarina, Spagnolo Giancarlo, „Leniency and Damages: Where Is the Conflict?“, *The Journal of Legal Studies*, Vol. 49, No. 2, 2020.
- Van Bael Ivo, *Due Process in EU Competition Proceedings*, Alphen aan den Rijn, 2011.
- Wils Wouter P.J., *Leniency in Antitrust Enforcement: Theory and Practice*, Saarbrücken, 2006, доступно на адреси: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=939399](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=939399), 23. 6. 2025.
- Whish Richard, *Competition Law*, Oxford, 2001.
- Gerber David J., „Antitrust Law and Economic Analysis: The Swedish Approach“, *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 8, No. 1, 1984.

- Ellis Christopher J., Wilson Wesley W., *What Doesn't Kill us Makes us Stronger: An Analysis of Corporate Leniency Policy*, Oregon, 2001.
- Лековић Вук, „Осврт на повреду конкуренције у јапанском праву“, *Право и привреда*, бр. 4/2020. (Leković Vuk, „Osvrt na povrede konkurencije u japanskom pravu“, *Pravo i privreda*, br. 4/2020)
- Лончар Драган, Стојановић Филип, Пјеговић Љубица, „Упоредна економско-правна анализа вертикалних рестриктивних споразума са фокусом на одређивање цена у даљој продаји“, *Ревизија Коџаоничке школе њприродној љрава*, бр. 1/2023. (Lončar Dragan, Stojanović Filip, Pjević Ljubica, „Uparedna ekonomsko-pravna analiza vertikalnih restriktivnih sporazuma sa fokusom na određivanje cena u daljoj prodaji“, *Revija Kopaoničke škole prirodnog prava*, br. 1/2023)
- Miller Nathan H., „Strategic Leniency and Cartel Enforcement“, *American Economic Review*, Vol. 99, No. 3, 2009.
- Милошевић Синиша, Трифуновић Дејан, Паповић Маркопоулос Јелена, „Утицај политике заштите конкуренције на економски развој земаља у развоју“, *Економски хоризонти*, волумен 20, свеска 2, 2018. (Milošević Siniša, Trifunović Dejan, Papović Markopoulos Jelena, „Uticaj politike zaštite konkurencije na ekonomski razvoj zemalja u razvoju“, *Ekonomski horizonti*, volumen 20, sveska 2, 2018)
- Николић Љубица, Мојашевић Александар, *Економија за љравнике*, Ниш, 2023. (Nikolić Ljubica, Mojašević Aleksandar, *Ekonomija za pravnike*, Niš, 2023)
- Posner Richard A., *Economic Analysis of Law*, Boston, 1973.
- Ракић Ивана, „Учешће иницијатора рестриктивног споразума у покајничком програму – *pro et contra*“, *Право и привреда*, бр. 4–6/2016. (Rakić Ivana, „Učešće inicijatora restriktivnog sporazuma u pokajničkom programu – *pro et contra*“, *Pravo i privreda*, br. 4–6/2016)
- Ракић Ивана, „Покајнички програм и одговорност за штету због повреду права конкуренције“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 2/2014. (Rakić Ivana, „Pokajnički program i odgovornost za štetu zbog povrede prava konkurencije“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 2/2014)
- Ристић Бојан, Поповић Душан, Беговић Борис, *Глосаријум љрава конкуренције*, Београд, 2021. (Ristić Bojan, Popović Dušan, Begović Boris, *Glosarijum prava konkurencije*, Beograd, 2021)
- Степановић Данковић Сања, „Изрицање мере заштите конкуренције консеквентно (претходно) утврђеној повреди“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2012. (Stepanović Danković Sanja, „Izricanje mere zaštite konkurencije konsekventno (prethodno) utvrđenoj povredi“, *Pravo i privreda*, br. 7–9/2012)

- Тешић Ненад, „Покајнички програм у праву конкуренције – разлози увођења, механизми деловања и проблеми у примени“, *Економске идеје и пракса*, бр. 29/2018. (Tešić Nenad, „Pokajnički program u pravu konkurencije – razlozi uvođenja, mehanizmi delovanja i problemi u primeni“, *Ekonomске идеје и пракса*, бр. 29/2018)
- Томић Зоран, Петровић Томић Наташа, „Нарушавања конкуренција у осигурању рестриктивним споразумима“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2017. (Tomić Zoran, Petrović Tomić Nataša, „Narušavanja konkurencija u osiguranju restriktivnim sporazumima“, *Pravo i privreda*, бр. 7–9/2017)
- Hinlopen Jeroen, Onderstal Sander, Soetevent Adriaan, „Corporate Leniency Programs for Antitrust: Past, Present, and Future“, *Review of Industrial Organization*, Vol. 63, No. 1, 2023.
- Hüschelrath Kai, *Competition Policy Analysis: An Integrated Approach*, Heidelberg, 2008.
- Crémer Jacques, Montjoye Yves-Alexandre de, Schweitzer Heike, „Competition policy for the digital era – Final report“, Working Paper No. 6 des Forschungsinstituts für Recht und digitale Transformation, 2019, доступно на адреси: <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/rdt/pub/working-paper-no-6/@@download/file/Schweitzer%20et.%20al.,%20Competition%20policy%20for%20the%20digital%20era.pdf>, 21. 5. 2025.
- Цуцић Вук, *Поступак заштите конкуренције у Србији*, Београд, 2024. (Cucić Vuk, *Postupak zaštite konkurencije u Srbiji*, Beograd, 2024)

*Marijana* MARJANOVIĆ

Attorney at Law; PhD candidate at the University of Niš – Faculty of Law, Serbia

## PENAL POLICY AND LENIENCY PROGRAM IN THE COMPETITION LAW OF THE REPUBLIC OF SERBIA: A LEGAL AND ECONOMIC ANALYSIS

### Summary

*The aim of this paper is to analyze the penal policy and the implementation of the leniency program within the competition law of the Republic of Serbia, focusing on their effectiveness in combating cartels. The research applies normative-analytical and comparative methods, with special attention to the practice of the Commission for Protection of Competition. Particular emphasis is placed on the economic effects of sanctions and incentives for cooperation among market participants. The paper highlights the limitations of the current implementation of the leniency program, as well as the need to strengthen institutional capacities and establish clearer criteria for assessing cooperation. The main conclusion is that a combination of repressive measures and incentive mechanisms can yield better results in preventing serious violations of competition, but only if applied consistently and transparently.*

**Key words:** Competition infringements. – Competition protection measures. – Commission for the Protection of Competition. – Leniency program.

Датум пријема рада: 2. 8. 2025.

Датум исправке рада: 30. 8. 2025.

Датум прихватања рада: 8. 9. 2025.