

ЕФИКАСНОСТ РАДА КОМИСИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ КОНКУРЕНЦИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – АНАЛИЗА ПРАВА И ПРИМЕНЕ

DOI: 10.5937/zrpfno-60180

UDK: 339.137.2(497.11)

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 15.07.2025.

Исправљен: 09.10.2025.

Прихваћен: 13.10.2025.

Апстракт: Конкуренција је један од стубова демократског друштва са уређеном тржишном привредом, јер подстиче привредни раст, иновације и побољшање животног стандарда. Савремене државе штите конкуренцију не само кроз успостављање адекватног законског и институционалног оквира, већ и кроз спровођење активне политике конкуренције, будући да само постојање прописа није довољно без њихове доследне примене. У Републици Србији, надзор над применом прописа у области заштите конкуренције поверен је Комисији за заштиту конкуренције, чија ефикасност непосредно утиче на економску ефикасност и опште друштвено благостање. Циљ овог рада је да, кроз анализу правног оквира, поступака пред Комисијом и конкретних случајева из праксе, испита у којој мери Комисија остварује своју улогу у заштити конкуренције. Рад идентификује кључне изазове у њеном раду и формулише препоруке за унапређење регулаторног и институционалног оквира, у циљу повећања транспарентности, ефикасности и усклађености са европским стандардима у области конкуренцијског права.

Кључне речи: Комисија за заштиту конкуренције, регулатива, заштита конкуренције, ефикасност, надзор.

* Докторанд, Правни факултет Универзитета у Нишу, имејл: marijanamarjanovic98@gmail.com, ORCID 0009-0002-0828-1313

1. Увод

Заштита конкуренције представља основни стуб савремених тржишних економија, јер омогућава ефикасно функционисање тржишта, заштиту потрошача, подстицање иновација, виши животни стандард и свеукупно друштвено благостање. Достижање највишег нивоа друштвеног благостања, према појединим ауторима, представља основни циљ заштите конкуренције (Цуцић, 2024: 17). Конкуренција¹ се дефинише као надметање учесника на тржишту које доводи до успостављања равнотеже на тржишту (Беговић, Павић, Поповић, 2019: 11). Надметање постоји како на страни понуде – између произвођача, тако и на страни тражње – између купаца, што доводи до стварања конкурентског притиска као покретача економске ефикасности (Николић, Мојашевић, 2023: 29).

Основне претпоставке за постојање тржишне ефикасности јесу слободно тржиште и приватна својина, али држава и даље има велики утицај на економске активности кроз различите облике интервенционизма (Николић, 2019: 152). Истраживања показују да земље са већим индексом економских слобода, у којима је тржиште слободно, са што мање ограничења, приватна својина заштићена, а корупција минимализована, имају већу стопу привредног раста и бољи животни стандард од земља са ниским индексом економских слобода. Тако су 2024. године економски најслободније земље, попут Сингапура, Швајцарске, Ирске и Тајвана, уједно и међу економски најразвијенијима, док се земље попут Северне Кореје, Кубе и Венецуеле налазе на дну листе, са веома ниским животним стандардом.² Улога државе у тим системима своди се на стварање услова за постојање слободне и фер тржишне утакмице (Gerber, 1994: 50). Република Србија је, према наведеном индексу за 2024. годину, рангирана на 60. месту, што упућује на потребу за даљим институционалним и економским реформама.

Правна регулатива представља основни механизам државе у заштити конкуренције (право конкуренције), али само постојање прописа није довољно већ је неопходна њихова доследна и ефикасна примена. Поред прописивања правила, држава спроводи политику заштите конкуренције кроз институционално деловање усмерено на спречавање повреда конкуренције, отклањање последица повреде, као и контролу државне помоћи. У погледу домаћег права конкуренције, заштита конкуренције

1 Амерички бизнисмен Дејвид Сарноф (David Sarnoff) сматрао је да “конкуренција извлачи најбоље из производа и најгоре из људи”, указујући на потребу државе да интервенише кроз доношење и примену прописа (Цуцић, 2024: 11–12).

2 The Heritage Foundation. 2024 *Index of Economic Freedom*. Преузето 16. 12. 2024. <https://www.heritage.org/index/>

зајемчена је одредбама важећег Устава који прописује забрану аката којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја.³ Кључни позитивноправни акт у овој области је Закон о заштити конкуренције из 2009. године (даље: ЗЗК)⁴, који, и поред одређених недостатака, представља чврсту основу за институционалну заштиту тржишног поретка заснованог на конкуренцији. Ипак, истраживања указују да постоје значајни изазови у његовој примени и укупној ефикасности политике заштите конкуренције (Николић, 2019: 154).

Као држава која тежи чланству у Европској унији, Република Србија има обавезу да штити конкуренцију и усклади своје законодавство са прописима Европске уније.⁵ У циљу имплементације прописа и ради заштите конкуренције, Законом о заштити конкуренције из 2005. године⁶ установљена је Комисија за заштиту конкуренције (даље: Комисија или КЗК), као независна и самостална организација, која има централну улогу у заштити конкуренције.

Циљ овог рада јесте да анализира ефикасност рада КЗК у Републици Србији, са посебним освртом на њене одлуке у конкретним случајевима из праксе. У оквиру рада биће испитани правни и институционални оквир у којем КЗК делује, као и изазови који утичу на њену делотворност. Посебна пажња биће посвећена утицају транзиционих околности, политичких и економских притисака, као и захтевима усклађивања са европским стандардима у области конкуренцијског права.

2. Правни положај Комисије за заштиту конкуренције

2.1. Независност и непристрасност као кључни фактори ефикасности рада Комисије за заштиту конкуренције

Беговић и Павић истичу да *“закон којим се штити конкуренција спада међу законе које многе земље, с правом, сматрају за првокласно важне у обезбеђивању адекватног пословног окружења, па тиме и предуслова за друштвено благостање и привредни раст. Стога је веома значајно обезбедити његову ефикасну и исправну примену, како би се постигли жељени циљеви у погледу заштите конкуренције”* (Беговић, Павић,

3 Чл. 84, ст. 2 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006 и 105/2021.

4 Закон о заштити конкуренције (ЗЗК), *Сл. гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013.

5 Видети: чл. 72–79 Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

6 Закон о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005.

2010: 35). Ефикасна примена овог законског оквира захтева постојање адекватног институционалног механизма. У том контексту, у савременим системима заштите конкуренције успостављена су специјализована административна тела, одговорна за спровођење прописа.⁷

Пратећи савремене трендове, у Републици Србији установљена је КЗК, као други стуб институционалне заштите конкуренције (Беговић ет ал. 2019: 121). Према одредбама ЗЗК, Комисија је *самостална и независна организација која врши јавна овлашћења* и има статус правног лица.⁸ За свој рад одговара Народној скупштини, којој подноси годишње извештаје, најкасније до краја фебруара за претходну календарску годину.⁹

Обезбеђивање независности и непристрасности КЗК представља најважнији услов за њен ефикасан рад. Независност се мери критеријумима као што су начин избора чланова и трајање мандата, док се непристрасност оцењује на основу постојања или одсуства предубеђења у појединачним предметима (Цуцић, 2024: 17). Кристина Телеки (Cristina Teleki) то илуструје на следећи начин: уколико поставимо ограду, све оно што се дешава изван оgrade односи се на независност, док се оно што се дешава унутар оgrade односи на непристрасност (Teleki, 2021: 185). У циљу обезбеђења независности и непристрасности, предвиђени су критеријуми за избор чланова КЗК. Наиме, КЗК има два органа: председника, који представља и заступа КЗК, доноси одлуке и обавља друге прописане послове, и Савет, састављен од председника и четири члана, чија је улога да доноси све одлуке и акте о питањима из надлежности КЗК.¹⁰ Председника и чланове Савета бира и разрешава Народна скупштина простом већином гласова, по јавном конкурс који оглашава председник Народне скупштине, на предлог одбора надлежног за послове трговине, из реда угледних стручњака из области права и економије (најмање по два представника).¹¹

Сам начин избора председника и чланова Савета КЗК не пружа поуздане гаранције да ће бити изабране независне и непристрасне личности. Прописивање просте већине гласова за њихов избор значи да одређена политичка опција, која у датом тренутку има већину у Народној скупштини, може изабрати кандидате на чији рад може

7 Ова тела носе различите називе (комисије за заштиту конкуренције, антимонополске комисије, савети, директорати, канцеларије, службе, одељења и сл.) али је свуда реч о органима управе задуженим за заштиту конкуренције и спречавање повреда конкуренције (Беговић, Павић, 2010: 35).

8 Чл. 20, ст. 1–2 ЗЗК

9 Чл. 20, ст. 3 ЗЗК

10 Чл. 22 ЗЗК

11 Чл. 23 ЗЗК

утицати и законодавна власт, али и извршна власт (Влада), коју такође бира Народна скупштина. У том смислу, било би целисходно размотрити увођење квалификоване већине при избору чланова КЗК, по узору на избор чланова Високог савета судства или Високог савета тужилаштва.

Мандат председника и чланова Савета траје пет година, уз могућност реизбора.¹² Иако ова одредба формално обезбеђује континуитет у раду, могућност реизбора може утицати на понашање чланова Савета током мандата, посебно у погледу њихове независности па се тако чланови могу понашати сервисно према носиоцима власти како би отворили себи простор за реизбор (Марковић, Бајаловић, 2013: 73). Целисходније би било предвидети дужи мандат без могућности реизбора, као што је прописано за Заштитника грађана¹³ или Врховног јавног тужиоца¹⁴.

Разлози за престанак мандата чланова Савета законом су таксативно набројани, па тако њихов мандат може престати услед истека времена на које су изабрани, разрешењем, као и наступањем правних или чињеничних разлога за немогућност обављања дужности, попут подношења оставке, испуњења услова за старосну пензију, губитка пословне способности итд.¹⁵ Разлози за разрешење су *numerus clausus* прописани одредбама ЗЗК како би се избегле различите злоупотребе и политички притисци, те се председник, односно чланови Савета могу разрешити само уколико се поуздано утврди да су подаци наведени у кандидатури нетачни, односно непотпуни, тако да су изостављени подаци који би значајно умањили могућност избора; затим, уколико се ова лице баве неспојивим пословима; као и уколико грубо повреди одредбе закона којим се регулише заштита конкуренције или етички кодекс.¹⁶ Када је реч о неспојивим пословима, председник и чланови Савета не могу да се баве другим пословима, изузев научне, истраживачке и наставне делатности на високошколским установама и стручног усавршавања.¹⁷ Предвиђање неспојивости функција и послова важно је како би се обезбедила независност и непристрасност председника и чланова Савета, као и њихова пуна посвећеност раду Комисије.

У пракси, примећено је да је значајан део овлашћења концентрисан у рукама председника КЗК. Према појединим ауторима, председник, као инокосни орган, доноси кључне одлуке попут покретања поступака,

¹² Чл. 24, ст. 1 ЗЗК

¹³ Чл. 6, ст. 2 Закона о заштитнику грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 105/2021.

¹⁴ Чл. 62, ст. 1 Закона о јавном тужилаштву, *Сл. гласник РС*, бр. 10/2023.

¹⁵ Чл. 24, ст. 2 ЗЗК

¹⁶ Чл. 24, ст. 4 ЗЗК

¹⁷ Чл. 27 ЗЗК

увиђаја, привремених мера и одобравања концентрација у скраћеном поступку, док је улога Савета у тим сегментима формална и ограничена (Кршикапа, Андоровић, 2010: 121). Оваква структура ствара ризик од прекомерне концентрације моћи у рукама председника КЗК и отвара питање равномерне расподеле овлашћења у поступку одлучивања.

Финансијска стабилност и аутономија КЗК кључни су фактори за њену ефикасност и независност у спровођењу политике заштите конкуренције. КЗК се финансира из сопствених прихода – такси, донација и прихода од продаје публикација Комисије¹⁸, што јој формално обезбеђује независност од државног буџета и утицаја извршне власти на њен рад. Међутим, у пракси, начин финансирања носи одређене предности, али и изазове. Наиме, КЗК мора добити сагласност Владе приликом одређивања висине такси, као и приликом доношења финансијског плана, што може имати негативан утицај на њену независност, а последично и на ефикасност рада. Повећана транспарентност у финансијском пословању, путем редовног извештавања јавности, могла би допринети јачању поверења у рад КЗК.

2.2. Надлежности Комисије за заштиту конкуренције и њихов утицај на ефикасност рада

КЗК располаже широким овлашћењима која обухватају регулативне, контролне и саветодавне функције, укључујући примену прописа, доношење општих и појединачних аката, вођење поступака, давање мишљења, едукацију и сарадњу.¹⁹ Већи део ових надлежности, изузев активности везаних за едукацију и вођење евиденција, има карактер поверених послова државне управе, што може ограничити институционалну самосталност КЗК и утицати на ефикасност у спровођењу мера заштите конкуренције.

КЗК има искључиву надлежност у поступцима који се односе на утврђивање повреда конкуренције. Ова чињеница потврђена је и у судској пракси, где је Врховни касациони суд у својој одлуци истакао да је одлучивање о постојању повреде конкуренције у искључивој надлежности КЗК.²⁰ Поред тога, она врши саветодавну и едукативну функцију, што омогућава подизање свести тржишних субјеката и јавности о значају конкуренције. Овако дефинисан обим надлежности представља корак ка јачању институционалне аутономије КЗК, али концентрација широких овлашћења захтева ефикасне механизме унутрашње контроле,

¹⁸ Чл. 31, ст. 1 ЗЗК

¹⁹ Видети: чл. 21 ЗЗК.

²⁰ Решење Врховног касационог суда, Пев. 4171/18 од 4. 4. 2019. године

транспарентности и професионалне одговорности како би се избегла институционална затвореност и очувало поверење јавности.

Ефикасност КЗК у остваривању ових функција зависи и од њене институционалне снаге, ресурса и сарадње са другим органима. Посебно у транзиционим економијама, саветодавна и едукативна улога је значајна за изградњу културе поштовања правила конкуренције, што захтева континуирано јачање капацитета КЗК.

3. Процесни аспекти заштите конкуренције:

кључни индикатори ефикасности рада

Комисије за заштиту конкуренције

Када је реч о процесним аспектима заштите конкуренције пред Комисијом, правила поступка регулисана су одредбама ЗЗК²¹, који има карактер *lex specialis*. За сва питања која нису регулисана овим законом, сходно се примењује Закон о општем управном поступку (даље: ЗУП)²², као *lex generalis* и системски закон у управно-правној материји.²³ По угледу на већину европских правних система и код нас је прихваћен управни модел заштите конкуренције, који садржи управне, надзорне и казнене елементе па представља својеврсни хибрид (Цуцић, 2024: 32). Реч је о вишедимензионалном поступку чији су циљеви усмерени на превентивно деловање – кроз одлучивање о одобрењу концентрација и изузеће рестриктивних споразума; затим, накнадно санкционисање – кроз испитивање повреда конкуренције; као и на репресивно деловање – кроз изрицање управних мера за учинијење повреда конкуренције (Цуцић, 2024: 36–38).

Ефикасност рада КЗК у великој мери зависи од броја лица којима ће бити признато својство странке у поступку те стручњаци истичу да у праву конкуренције постоји тзв. *trade-off*²⁴ између права странака и ефикасности КЗК (Kozak, Mainardi, 2023: 163). У пракси се својство странке признаје само учесницима на тржишту који су поднели пријаву концентрације или захтев за изузеће, као и онима против којих је покренут испитни

21 Видети: чл. 33–70 ЗЗК.

22 Закон о општем управном поступку (ЗУП), Сл. гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

23 Одређени аутори истичу да се одредбе које нису сагласне ЗУП-у не би могле применити, нарочито уколико су усмерене на смањење нивоа заштите права или правних интереса странака. Такође, у случају несагласности одредби ЗЗК и ЗУП, предност би требало дати ЗУП-у, као новијем закону, сходно правилу *lex posterior derogat legi priori* (Цуцић, 2024: 50).

24 *Trade-off* представља жртвовање једног циља ради испуњења другог.

поступак, док подносиоци иницијативе, даваоци података, стручна лица и други органи немају статус странке.²⁵ Судска пракса потврђује овакво тумачење. Управни суд је утврдио да чл. 33 ЗЗК исцрпно дефинише круг странака, чиме се искључује примена ЗУП-а који признаје својство странке ширем кругу лица.²⁶ Врховни касациони суд је такође нагласио да је циљ ЗЗК заштита конкуренције, а не интерес сваког појединог лица.²⁷ Према нашем мишљењу, овакво решење у значајној мери доприноси ефикасности рада КЗК јер се избегавају компликованији процеси са већим бројем странака и смањује потреба за обимном документацијом и комуникацијом, што унапређује оперативну ефикасност. Када се фокусира на учеснике са јасно дефинисаним интересима, КЗК може брже доносити одлуке, што је од значаја за динамику тржишта; анализе и процене могу бити детаљније и прецизније, што доводи до бољих и утемељенијих одлука. Међутим, важно је и да се задовоље основни принципи правне сигурности и транспарентности, који би могли бити угрожени оваквим ограничењима. Ово је посебно значајно у контексту привредних субјеката који би могли бити негативно погођени одлукама КЗК, а који немају право да учествују у поступку па се поставља питање баланса између ефикасности и праведности у поступку.

У циљу ефикасности, жалба је допуштена само против одређених закључака КЗК, док се против решења може покренути управни спор. ЗЗК прописује кратак рок од три месеца од дана пријема одговора на тужбу или истека рока за давање одговора на тужбу у којем Управни суд треба да донесе одлуку по тужби.²⁸ Ипак, Управни суд, као трећи стуб институционалне заштите конкуренције, још увек нема довољне капацитете за решавање овако сложених предмета у тако кратком року с обзиром на то да у овом суду, који решава управне спорове из различитих области, на нивоу целе Републике Србије тренутно ради 62 судија.²⁹ Такође, неопходна је и специјализација судија за решавање сложених предмета из области конкуренције, а значајан напредак остварио би се формирањем посебних одељења чији би једини задатак био решавање управних спорова из области конкуренције.

²⁵ Чл. 33 ЗЗК

²⁶ Пресуда Управног суда Србије, У. 9496/18 од 20. 7. 2018. године

²⁷ Пресуда Врховног касационог суда, Узп. 231/22 од 8. 7. 2022. године

²⁸ Чл. 72, ст. 4 ЗЗК

²⁹ Податак преузет са званичног сајта Управног суда. Управни суд, *Судије*. Преузето: 23. 1. 2025. на <https://www.up.sud.rs/sudije-2/>

4. Случајеви из праксе као показатељ ефикасности рада Комисије за заштиту конкуренције

Најновији извештај о раду КЗК поднет је Народној скупштини за 2024. годину. У току те године, КЗК је одлучила о 23 од укупно 28 поднетих захтева за појединачно изузеће (82,14%). Од 11 предмета који се односе на рестриктивне споразуме, одлука је донета у 3 случаја (27,27%), док је од 4 предмета поводом злоупотреба доминантног положаја решен само 1 (25%). Такође, од укупно 62 поднете иницијативе, одлучено је о њих 20 (32,26%). Када је реч о судској контроли одлука, у 2024. години Управни суд је у једном случају уважио тужбу, али је коначни исход био потврда решења Комисије, док су у три случаја тужбе одбијене. Врховни суд је у истом периоду донео две одлуке, обе у корист Комисије.³⁰ У поређењу са 2023. годином, када је решено 50% захтева за појединачно изузеће и 13,51% иницијатива, уочава се побољшање ефикасности у овим областима, али и стагнација у предметима који се односе на рестриктивне споразуме (35,71%), док је у погледу злоупотреба доминантног положаја ситуација непромењена. У 2023. години Управни суд је донео четири одлуке: у два случаја тужбе су уважене и решења Комисије поништена, а у два су одбијене; Врховни суд је одбио захтев Комисије за преиспитивање једне правноснажне пресуде.³¹ У односу на 2022. годину, у којој је проценат решених предмета био знатно виши (69,77% појединачна изузећа; 23,08% рестриктивни споразуми; 40% злоупотребе доминантног положаја; 39,53% иницијативе), видљив је тренд опадања укупне процесне ефикасности. Током те године Управни суд је донео шест одлука, од којих су четири биле у корист Комисије, а две у корист тужилаца, док је Врховни суд у свих пет предмета одлучио у корист Комисије.³²

Посматрано у целини, подаци указују да, упркос појединим побољшањима, КЗК и даље показује извесну институционалну инертност и недовољан степен правовременог реаговања у областима од кључног значаја за конкурентност тржишта. Истовремено, релативно висок степен потврђивања њених одлука у судској пракси говори у прилог процесној

30 Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2024. годину*. Преузето 9. 10. 2025. године http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/02-357_25.pdf

31 Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2023. годину*. Преузето 23. 1. 2025. године http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/02-666_24.pdf

32 Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2022. годину*. Преузето 23. 1. 2025. године http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13_saziv/02-361_23.pdf

стабилности и правној утемељености рада, али и намеће потребу за додатним унапређењем аргументације и образложења у доношењу одлука.

Ипак, треба истаћи да је у 2023. години Комисија изрекла три пута више новчаних казни у односу на 2022. годину, што је препознато као позитиван помак у Годишњем извештају Европске комисије о напретку Србије за 2024. годину. Истовремено, Европска комисија указала је на потребу за већом транспарентношћу у раду Комисије, нагласивши да је последњи доступан извештај на званичном сајту Комисије био за 2021. годину, те да је потребно систематски објављивати њене одлуке и извештаје.³³ Мишљења смо да је критика Европске комисије сасвим оправдана будући да одсуство доступности годишњих извештаја на званичном сајту Комисије у знатној мери отежава праћење њеног рада. Чињеница да су ти извештаји доступни на сајту Народне скупштине није довољна за испуњење стандарда транспарентности.

Поред статистичких података, анализа конкретних случајева из праксе пружа додатни увид у ефикасност рада КЗК. Тако је, на пример, 2020. године Комисија по службеној дужности покренула поступак испитивања повреде конкуренције против привредних друштава Porsche SCG doo Beograd, Autokomerc doo Beograd, DOO за производњу, трговину и услуге Autocentar Manik-ACM Preljina и Privredno društvo Bros auto doo Niš, ради утврђивања постојања рестриктивних споразума између ових учесника на тржишту.³⁴ У овом случају Комисија је донела одлуку након три године, односно 2023. године, чиме је утврђено да у конкретном случају постоји рестриктивни споразум између учесника на тржишту с обзиром на то да су учесници договорили цене у даљој продаји аутомобила марке "Audi", као и поделу територије продаје, па је изречена мера заштите конкуренције у укупном износу од 60.412.770,00 динара.³⁵ Међутим, ова одлука још увек није објављена на званичном сајту Комисије па се јавност не може упознати са садржином исте, и утврдити које је радње Комисија предузела, и да ли то оправдава трајање самог поступка.

Када је реч о злоупотребама доминантног положаја, према јавно доступним информацијама са сајта КЗК, Комисија је последњи пут

33 Министарство за европске интеграције РС. *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2024. годину*. Преузето 23. 1. 2025. године https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/izvestaj_24.pdf

34 Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-01-729/2020-1 од 2. 12. 2012. године. Преузето 29. 1. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2020/12/Zakljucak-o-pokretanju-postupka-Porsche.pdf>

35 Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2023. годину*. Преузето 23. 1. 2025. године http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/02-666_24.pdf

изрекла меру заштите конкуренције 2021. године, и то привредном друштву Ниш експрес доо Ниш у висини од 37.593.636,00 динара јер је дискриминаторно поступао према корисницима услуга и наплаћивао различите цене перонске карте за исту станичну услугу.³⁶ Иако позитиван пример реакције на повреду конкуренције, необјављивање новијих одлука указује на смањену активност Комисије по овом основу.

Пракса показује да се Комисија не придржава рокова прописаних одредбама ЗЗК приликом доношења одлука. Комисија је дужна да у року од 60 дана од дана подношења захтева донесе решење по захтеву за појединачно изузеће рестриктивног споразума.³⁷ У великом броју случајева Комисија је донела одлуку након протека законом прописаног рока за одлучивање. На пример, поводом захтева за продужење појединачног изузећа рестриктивног споразума од забране који су 21. фебруара 2023. године поднела привредна друштва Novo Nordisk Pharma доо Београд и Phoenix Pharma доо, Комисија је донела решење о изузећу од забране тек 15. марта 2024. године³⁸, док је решење о одбијању захтева за појединачно изузеће рестриктивног споразума поводом захтева од 9. децембра 2022. године у случају Roche доо Београд и Phoenix Pharma доо донето 13. новембра 2023. године.³⁹

Поред тога, у поступцима испитивања концентрације, Комисија је дужна да донесе одлуку у року од четири месеца од покретања поступка.⁴⁰ Ипак, у предметима покренутим 14. јуна 2024. године против привредних друштава Друштво за производњу, promet i usluge Agromarket доо Крагујевац⁴¹ и Villager trgovina na debelo доо⁴² одлуке до октобра 2025. године

36 Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 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. Преузето 30. 1. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2022/02/Resenje-2021-Nis-ekspres.pdf>

37 Чл. 60, ст. 1 ЗЗК

38 Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-02-21/2024-5 Веза: 4/0-02-389/2023 од 15. 3. 2024. године. Преузето 30. 1. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/04/Resenje-o-uslovnom-izuzecu-od-zabrane-Novo-Nordisk-Pharma-i-Phoenix-Pharma.pdf>

39 Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-02-243/2023-28 Веза: 4/0-02-810/2022 од 13. 11. 2023. године. Преузето 30. 1. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/04/Resenje-o-odbijanju-poedinacnog-izuzeca-Roche-Phoenix1.pdf>

40 Чл. 62, ст. 4 ЗЗК

41 Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-03-699/2024-1 од 14. 6. 2024. године. Преузето 6. 2. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/07/Zakljucak-AGROMARKET-AM-HOTEL-LJUBLJANA.pdf>

42 Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-03-698/2024-1 од 14. 6. 2024. године. Преузето 6. 2. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/07/Zakljucak-AGROMARKET-VILLAGER-SEMENARNA.pdf>

још увек нису објављене. Недоношење решења у прописаном року подразумева се као одобрење концентрације,⁴³ што открива проблем ефикасности рада Комисије. Таква пракса може ослабити контролу тржишних концентрација и смањити поверење јавности у регулаторни систем, истовремено указујући на потребу за бољом организацијом процеса и контролом рокова у поступцима Комисије.

5. Изазови у раду Комисије за заштиту конкуренције и препоруке за унапређење ефикасности

Комисија за заштиту конкуренције има кључну улогу у обезбеђивању фер тржишних услова и сузбијању пракси које нарушавају конкуренцију. Међутим, анализа статистичких података и конкретних примера из праксе показује да у њеном раду постоје изазови који могу утицати на њену ефикасност, независност и капацитет да доследно примењује ЗЗК.

Један од најзначајнијих изазова у раду Комисије јесте трајање поступака, нарочито у сложеним предметима који укључују опсежне анализе. Иако је ефикасност Комисије унапређена у протеклим годинама, сложеност одређених случајева, као и потреба за прикупљањем великог броја доказа и спровођењем економских анализа, често доводе до продужених процедура. Дуготрајни поступци могу умањити превентивни ефекат казни и довести до правне несигурности за привредне субјекте.

Све сложенији облици рестриктивних споразума и злоупотреба доминантног положаја, као и потреба за применом напредне економске анализе, захтевају јачање кадровских и техничких капацитета Комисије. Повећање броја стручњака, континуирана едукација запослених и улагања у савремену аналитичку опрему могу допринети бржем и прецизнијем поступању.

Судска контрола одлука Комисије представља важан механизам у остваривању правне сигурности, али може представљати и изазов уколико долази до честих поништавања или измена одлука. Анализа судске праксе показује да су поједине одлуке Комисије поништене или су значајно умањене изречене мере, што може указивати на потребу за детаљнијим и правно утемељеним образложењем. Такође, неопходна је боља сарадња између Комисије и правосудних органа ради уједначеног тумачења прописа из области конкуренцијског права. У том смислу, препоручљиво је организовати специјализоване обуке и радионице за судије које одлучују у овим предметима, као и формирање посебних одељења у оквиру Управног суда која би се бавила искључиво предметима из области заштите конкуренције.

⁴³ Чл. 65, ст. 3 ЗЗК

Додатан изазов представља утицај јавности и политике на рад Комисије, нарочито у предметима који изазивају значајно медијско интересовање. Пример за то је поступак покренут против привредних друштава Delhaize Serbia doo, Mercator-S doo Beograd, Univerexport export-import doo Novi Sad и DIS doo Krnjevo⁴⁴, у којем су поједини политички актери у јавним наступима вршили притисак на Комисију захтевајући строже санкције. Овакви притисци представљају недозвољено мешање у независност рада Комисије и могу утицати на непристрасност у одлучивању. Из тог разлога, изузетно је важно да чланови Комисије буду лица неспорног професионалног интегритета, стручности и ауторитета, способна да одоле спољашњим утицајима и поступају искључиво у складу са законом и професионалним стандардима.

6. Закључак

Комисија за заштиту конкуренције Републике Србије игра централну улогу у очувању тржишне динамике, спречавању ограничења конкуренције и заштити интереса потрошача. Њена надлежност обухвата кључне инструменте политике заштите конкуренције – контролу рестриктивних споразума, спречавање злоупотребе доминантног положаја и надзор над концентрацијама. На тај начин Комисија доприноси очувању конкурентског поретка и економске ефикасности тржишта.

Анализа правног положаја, процесних механизма и праксе одлучивања указује на извесне позитивне помаке у примени прописа, али и на постојеће институционалне и оперативне изазове. Најзначајнији међу њима су прекорачење законских рокова у поступању, недовољна транспарентност у објављивању одлука, ограничени људски и технички ресурси, као и потреба за јачањем правне сигурности кроз боље образложене одлуке. Истовремено, анализа судске праксе открива потребу за унапређењем сарадње између Комисије и правосудних органа, као и за едукацијом судија у области права конкуренције. Посебно је важно институционално оснажити Комисију, не само у погледу кадрова и финансија, већ и у погледу отпорности на спољне утицаје, посебно у осетљивим предметима од високог јавног интереса.

Ради јачања ефикасности и кредибилитета Комисије, неопходно је предузети мере које обухватају дигитализацију поступака, јачање аналитичких и стручних капацитета, систематску обуку кадрова и унапређење сарадње са судовима и другим релевантним институцијама.

44 Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-01-865/2024-1 од 10. 10. 2024. године. Преузето 10. 2. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/10/Zakljucak-o-pokretanju-postupka-trgovinski-lanci.pdf>

Имплементацијом предложених мера, Комисија ће бити у могућности да на ефикаснији и транспарентнији начин одговори на изазове савременог тржишта, што ће допринети изградњи фер, стабилног и предвидивог пословног амбијента у Републици Србији.

Литература

Беговић, Б. Павић, В. Поповић, Д. (2019). *Увод у право конкуренције*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Беговић, Б. Павић, В. (2010). *Шта је то конкуренција и како се штити?*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Gerber, D. J. (1994). Constitutionalizing the Economy: German Neoliberalism, Competition Law and the "New" Europe. *The American Journal of Comparative Law*. 42(1) (1994). (24–84). [Electronic version]. Преузето: 20. 1. 2025. <https://academic.oup.com/ajcl/article-abstract/42/1/25/2571807>

Kozak, M. Mainardi, J. (2023). Rights of Complainants Before the European Commission—a Critical Analysis. *Journal of European Competition Law & Practice*. 14(3). (152–164). [Electronic version]. Преузето: 22. 1. 2025. <https://academic.oup.com/jeclap/article/14/3/152/7147869>

Кршикапа, Г. Андовић, М. (2010). Недостаци усвојених решења у новом Закону о заштити конкуренције. *Право и привреда*. 1–3/2010. (111–124). [Електронска верзија]. Преузето: 21. 1. 2025. https://pravoiprivreda.rs/xml/201-/2010c/2010-1c/PiP_2010-1-3-06.pdf

Марковић Бајаловић, Д. (2013). Правна сигурност и право конкуренције. *Право и привреда*. 7–9/2013. (66–78). [Електронска верзија]. Преузето: 20. 1. 2025. https://pravoiprivreda.rs/xml/201-/2013c/2013-3c/PiP_2013-7-9-03.pdf

Николић, Љ. Мојашевић А. (2023). *Економија за правнике*. Ниш: Медивест.

Николић, Љ. (2019). Политика заштите конкуренције у Србији – домети и ограничења. *Зборник Правног факултета у Нишу*. 84(LVIII). 151–169. [Електронска верзија]. Преузето: 30. 1. 2025. <https://www.prafak.ni.ac.rs/files/zbornik/sadrzaj/zbornici/z84/10z84.pdf>

Teleki, C. (2021). *Due Process and Fair Trial in EU Competition Law: The Impact of Article 6 of the European Convention On Human Rights*. Leiden-Boston: Brill, Nijhoff. [Electronic version]. Преузето: 19. 1. 2025. <https://library.oapen.org/viewer/web/viewer.html?file=/bitstream/handle/20.500.12657/49756/9789004447493.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Цуцућ, В. (2024). *Поступак заштите конкуренције у Србији*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Прописи

Закон о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013.

Закон о заштити конкуренције, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005.

Закон о заштитнику грађана, *Сл. гласник РС*, бр. 105/2021.

Закона о јавном тужилаштву, *Сл. гласник РС*, бр. 10/2023.

Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/08.

Закон о општем управном поступку, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС.

Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006 и 105/2021.

Остали извори

Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2024. годину*. Преузето 9. 10. 2025. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/02-357_25.pdf

Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2023. годину*. Преузето 23. 1. 2025. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/02-666_24.pdf

Комисија за заштиту конкуренције. *Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2022. годину*. Преузето 29. 1. 2025. http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/13_saziv/02-361_23.pdf

Министарство за европске интеграције РС. *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2024. годину*. Преузето 23. 1. 2025. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2024/izvestaj_24.pdf

The Heritage Foundation. 2024 *Index of Economic Freedom*. Преузето 16. 12. 2024. <https://www.heritage.org/index/>

Управни суд, *Судије*. Преузето: 23. 1. 2025. <https://www.up.sud.rs/sudije-2/>

Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-01-865/2024-1 од 10. 10. 2024. године. Преузето 10. 2. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/10/Zakljucak-o-pokretanju-postupka-trgovinski-lanci.pdf>

Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-03-699/2024-1 од 14. 6. 2024. године. Преузето 6. 2. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/07/Zakljucak-AGROMARKET-AM-HOTEL-LJUBLJANA.pdf>

Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 6/0-03-698/2024-1 од 14. 6. 2024. године. Преузето 6. 2. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/07/Zakljucak-AGROMARKET-VILLAGER-SEMENARNA.pdf>

Закључак Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-01-729/2020-1 од 2. 12. 2012. године. Преузето 29. 1. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2020/12/Zakljucak-o-pokretanju-postupka-Porsche.pdf>

Пресуда Управног суда Србије, У. 9496/18 од 20. 7. 2018. године. Преузето: 22. 1. 2025. <https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp82822&dt=rp&dl=26349>

Пресуда Врховног касационог суда, Узп. 231/22 од 8. 7. 2022. године. Преузето: 22. 1. 2025. <https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp82822&dt=rp&dl=26349>

Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-02-21/2024-5 Веза: 4/0-02-389/2023 од 15. 3. 2024. године. Преузето 30. 1. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/04/Resenje-o-uslovnom-izuzecu-od-zabrane-Novo-Nordisk-Pharma-i-Phoenix-Pharma.pdf>

Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 4/0-02-243/2023-28 Веза: 4/0-02-810/2022 од 13. 11. 2023. године. Преузето 30. 1. 2025. године <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2024/04/Resenje-o-odbijanju-po-jedinacnog-izuzeca-Roche-Phoenix1.pdf>

Решење Комисије за заштиту конкуренције број: 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. Преузето 30. 1. 2025. <https://kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2022/02/Resenje-2021-Nis-ekspres.pdf>

Решење Врховног касационог суда, Пев. 4171/18 од 4. 4. 2019. године. Преузето: 21. 1. 2025. <https://pn2.propisi.net/Home/ShowDocument/?di=rp82822&dt=rp&dl=26349>

Marijana Marjanović*

***Efficiency of the Competition Protection Commission in
the Republic of Serbia: Examples from practice***

Summary

This paper provides a thorough analysis of the operative efficiency and effectiveness of the Commission for Protection of Competition (CPC) in Serbia, examining its legal, institutional, and procedural framework. The author particularly focuses on the importance of the Commission's independence and impartiality as prerequisites for the consistent application of the Competition Protection Act. The paper investigates the CPC's competencies, key procedural aspects, and the significance of judicial review of its decisions. With reference to statistical data and case studies, significant challenges have been identified in the CPC work. These include frequent disregard of procedural deadlines, limited capacities of the Commission, and certain external influences that may compromise its work. In conclusion, the paper highlights the need for the Commission's institutional strengthening, increased transparency, and improved cooperation with courts. Based on a detailed analysis, concrete recommendations are formulated, the implementation of which would enable the CPC to respond more effectively to market challenges and contribute to establishing a fair and predictable business environment in Serbia.

Key words: Commission for the Protection of Competition, regulation, competition protection, efficiency, supervision.

* PhD Student, Faculty of Law, University of Niš