



Заједничка адвокатска канцеларија *Добрић*

Адвокати:

*Владимир Љ. Добрић*

*Марина М. Лучић*

*Душан М. Васиљевић*

*Бранислав В. Маринковић*

Адв. приправник:

*Ана Н. Деспотовић*

Пословна секретар:

*Сандра Ђорђевић*

ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД

Рев. 1980/2019

Тужилац: Девих Илија из Београда, Виле Равијојле бр. 9, кога по пуномоћју у прилогу заступају Владимир Љ. Добрић, адвокат из Београда, Бирчанинова 15 и Небојша Ђокић, адвокат из Београда

Тужени: Град Нови Сад, кога заступа Градски јавни правобранилац

**ПОДНЕСАК ТУЖИОЦА**  
у вези изјављене ревизије

Након изјављене ревизије, тужилац је дошао до сазнања да је тужени почео да извршава обавезу регулисања међународног аутобуског саобраћаја, коју је имао како по основу измењеног и допуњеног Генералног плана града Новог Сада до 2020, тако и као уговорну обавезу према АТП Војводина а.д. Нови Сад. Према писању градског портала 021.РС од 26.08.2019. „Градска управа за саобраћај донела је одлуку да се укине аутобуско стајалиште за туристичке аутобусе у зони терминала код железничке станице. Ново аутобуско стајалиште налази се на саобраћајници која је у зони раскрснице Сентандрејског пута и Пута новосадског партизанског одреда, иза бензинске пумпе НИС“ поручују у управи за 021.рс. У питању је саобраћајница која се налази крај несуђене нове станице, због које се води спор између власника АТП Војводина Илије Девиха и града Новог Сада...“

Доказ: 1. Копија чланка са портала 021.РС од 26.08.2019.

Тужилац сматра да се ради о битној чињеници која је настала након доношења првостепене и другостепене пресуде, а која указује да није основан ниједан разлог који је тужени истицао у поступку у прилог неизвршења уговорне обавезе да регулише међународни аутобуски саобраћај на начин да новоизграђена аутобуска станица тужиоца може да функционише и обавља редовну делатност, по основу које би по редовном току ствари могла да остварује и приходе и добит и тужилац и АТП Војводина.

Премештајући терминал са старе локације код железничке станице на нову локацију код новоизграђене аутобуске станице АТП Војводина, сам тужени је одустао од свих приговора

које је у току поступка износио, а које су првостепени и другостепени судови усвојили доносећи пресуде.

Тужилац обавештава Суд да је дана 26.08.2019. поднео Уставном суду Иницијативу за оцену уставности чл. 14. ЗОО.

Доказ: 2. Иницијатива тужиоца за оцену уставности чл. 14. ЗОО поднета Уставном суду 26.08.2019.

Тужилац сматра да се ради о релевантној околности, имајући у виду да се пресуда Апелационог суда у Новом Саду Гж. 1556/18 од 09.10.2018 и пресуда Вишег суда у Новом Саду П. 249/2011 од 27.12.2017. заснивају и на правном ставу из пресуде Врховног касационог суда Прев. 58/2013 и Пзз. 1/2013 од 09.05.2013. г. да је ст. 1. т. 2. уговора од 08.05.2006. ништав управо зато што садржи монополску клаузулу у смислу чл. 14. ЗОО. На основу овог става, судови су отишли су корак даље, сматрајући да је ништава обавеза туженог и из ст. 5. овог уговора, у којем се тужени обавезује да регулише међуградски саобраћај на начин да новоизграђена аутобуска станица тужиоца може редовно да послује. У поднетој Иницијативи за оцену уставности одредбе чл. 14. ЗОО дају се разлози за неуставност ове одредбе у правном поретку РС након доношења Закона о заштити конкуренције из 2005. а посебно након ступања на снагу Закона о заштити конкуренције од 2009. са изменама од 2013. У Иницијативи се дају детаљни разлози за неуставност, с тим што се сада посебно указује да се ради о системским законима који су донети у поступку извршења међународне обавезе РС из чл. 73. ст. 2. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских Заједница и њихових држава чланица са једне стране и Републике Србије са друге стране да примењује у свој законодавству и пракси критеријуме који проистичу из примене правила конкуренције која се примењују у Европској Заједници, а нарочито из чл. 81, 82, 86. и 87. Уговора о Европској заједници и инструмената тумачења које су усвојиле институције Заједнице. Република Србија је наведени Споразум о стабилизацији и придруживању ратификовала у Скупштини Републике Србије и објавила у Службеном гласнику РС -- Међународни уговори", бр. 83/2008. У том смислу, правила о заштити конкуренције из Закона о заштити конкуренције не само да имају супермаџију у односу на одреду чл. 14. ЗОО, већ одредба чл. 14. ЗОО не може упоредо са правилима из Закона о заштити конкуренције да постоји и да се примењује у јединственом правном поретку у смислу чл. 4. ст. 1. Устава РС. Све наведено умешач сматра да је битно да укаже ревизијском суду, јер уколико се и ова ревизијска пресуда буде позивала на став да је и одредба ст. 5. уговора од 08.05.2006. ништава и да тужени нема обавезу да изврши своју уговорну обавезу, позивом на одредбу чл. 14. у вези чл. 103. ЗОО, а Уставни суд буде огласио одредбу чл. 14. ЗОО неуставном, тужилац ће у складу са чл. 61. Закона о Уставном суду тражити измену такве пресуде.

Све наведено указује да није било ниједног ни стварног ни правног разлога да тужени не изврши обавезу да регулише међумесни аутобуски саобраћај тако да АТП Војводина може да обавља своју делатност, као и да се инвестиција тужиоца заштити од несавесног поступања туженог, нити постоји разлог да суд ослободи туженог обавезе накнаде штете за неизвршење обавезе и угрожавање инвестиције тужиоца.

Тужилац остаје код свих ревизијских навода.

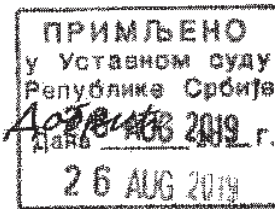
Београд, 27.08.2019.

Пуномоћник тужиоца  
Милош М. ДОБРИЋ  
ПРЕДСТАВНИК  
11000 БЕОГРАД, Београдски 16  
Телефон: (011) 2687-514  
Моб. бр. 1123-553



Заједничка адвокатска канцеларија

Адвокати:  
Владимир Љ. Добрић  
Марина М. Лукић  
Душан М. Васиљевић  
Бранислав В. Маринковић



Адв. приправник:  
Ана Н. Деспотовић  
Пословни секретар:  
Сандра Ђорђевић

УСТАВНИ СУД  
11000 БЕОГРАД  
Булевар краља Александра 15

На основу члана 168. став 2. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06), члана 29. став 1. тачка 2. и члана 51. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11 и 18/13 – одлука УС, 103/15 и 40/15 – др. закон), Илија Р. Девић из Београда, Виле Равијојле бр. 9, ЛМБГ 2507952880033, којег по пуномоћју у прилогу заступа Владимир Ј. Добрић, адвокат из Београда, Бирчанинова 15, подноси:

### ИНИЦИЈАТИВУ

за оцену уставности чл. 14. Закона о облигационим односима  
("Сл. Лист СФРГ", бр. 29/78, 39/85, 57/89 и "Сл. Лист СРГ" 31/93  
и "Сл. лист СЦ" бр. 1/2003 – Уставна повеља – у даљем тексту: 300)

I. Пропис на који се односи Иницијатива за оцену уставности:

Одредба чл. 14. 300 гласи:

Забрана стварања и искоришћавања монополског положаја

Члан 14.

“У заснивању облигационих односа стране не могу установљавати права и обавезе којима се за било кога ствара или искоришћава монополски положај на тржишту.”

II. Неуставност одредбе чл. 14. 300:

Одредба чл. 14. 300 није у сагласности са сагласности са чл. 4. ст. 1, чл. 16. ст. 2, чл. 84. ст. 2. Устава РС.

По схватању подносиоца Иницијативе, однос између правила из чл. 14. 300 и Закона о заштити конкуренције не може се решавати само као однос између два системска законска

прописа, као однос два законска прописа који у једном делу регулишу исту материју, као ни однос два законска прописа од којих је један општи а други онај на који се упућује, све уз примену доктринарних правила о јединствености правног поретка, које је у досадашњој пракси примењивао Уставни суд. Ово стога, што у конкретном случају постоје две битна разлога, која супермацију дају Закону о заштити конкуренције из 2009. (са изменама из 2013.). Први разлог је што је уставни основ за одредбу чл. 14. ЗОО (чл. 255. Устава СФРЈ из 1974.) престао да важи, с тим да уставни основа за доношење Закона о заштити конкуренције (чл. 82. и 84. Устава РС из 2006.) регулише основе за правила конкуренције сасвим другачије од Устава СФРЈ из 1974. Други разлог је у томе је Закон о заштити конкуренције из 2009. донет на основу обавезе Републике Србије из потврђеног међународног уговора да регулише конкуренцију на начин као што је то регулисано у ранијим чл. 81. и 82. Уговора о Европској Заједници (сада чл. 101. и 102. Уговора о функционисању Европске уније). Према чл. 16. ст. 2. Устава РС из 2006. „Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом.“ Република Србија се обавезала, у складу са чл. 73. ст. 2. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских Заједница и њихових држава чланица са једне стране и Републике Србије са друге стране да примењује у свој законодавству и пракси критеријуме који проистичу из примене правила конкуренције која се примењују у Европској Заједници, а нарочито из чл. 81, 82, 86. и 87. Уговора о Европској заједници и инструмената тумачења које су усвојиле институције Заједнице. У том смислу, не примењују се непосредно одредбе чл. 81. и 82. Уговора о Европској Заједници (сада чл. 101. и 102. Уговора о функционисању Европске уније), јер Република Србија није чланица Европске Уније, већ критеријуми за примену релевантних правила о конкуренцији и њихово тумачења, која су усвојена од стране институција Европске Уније. У том смислу су и правила из Закона о заштити конкуренције из 2009. са изменом из 2013. су (у највећој мери) примењени критеријуми правила о конкуренцији на која се Република Србија обавезала чл. 73. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица са једне стране и Републике Србије са друге стране, који је ратификован у Скупштини Републике Србије и објављен у Службеном гласнику РС – Међународни уговори“, бр. 83/2008. Уставни суд има у складу са одредбом чл. 167. ст. 1. т. 1. Устава РС обавезу да чува јединство правног поретка тако што ће предност дати закону који је донет на основу потврђеног Споразума о стабилизацији и придруживању у односу на одредбу чл. 14. ЗОО, која није у складу са чл. 73. Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица са једне стране и Републике Србије са друге стране.

Због наведеног, одредба чл. 14. ЗОО није у складу са уставним начелом да је правни поредак јединствен (чл. 4. ст. 1. Устава РС), јер је у супротности са одредбама чл. 10-19. Закона о заштити конкуренције из 2009. (са изменама из 2013), као системског закона који регулише правила конкуренције, а које су постале део домаћег правног поретка као последица преузете међународне обавезе за примену критеријума о правилима конкуренције из чл. 73. Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица са једне стране и Републике Србије са друге стране, који се у смислу правила из чл. 16. ст. 2. Устава РС непосредно примењује и у смислу правила из чл. 167. ст. 1. т. 1. Устава РС има супермацију у односу на одредбу чл. 14. ЗОО. Управо у складу са обавезама из чл. 73. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица са једне стране и Републике Србије са друге стране, Република Србија је регулисала правила конкуренције у чл. 10-19. Закона о заштити конкуренције из 2009. (са изменама из 2013) и у складу са уставним овлашћењем из чл. 84. ст. 2. Устава РС, који се одређује да се (посебним) законом одређује који су акти забрањени јер се њима ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја.

У том смислу одредбе чл. 10-19. Закона о заштити конкуренције из 2009. са изменама из 2013. су одредбе системског значаја за јединство правног поретка Републике Србије, и то тако што се као акти којима се ограничава и нарушава конкуренција одређени акти закључивања рестриктивних споразума, злоупотреба доминантног положаја на тржишту и концентрација (којом се ограничава или нарушава конкуренција), али не и закључивање и искоришћавање монополског положаја, на начин како је то одређено чл. 14. ЗОО. У јединственом правном поретку није одрживо да постоје два системска закона која регулишу исту материју, и то посебно ако један (чл. 14. ЗОО) има за последицу утврђивање повреде правила конкуренције у парничном поступку пред редовним судом, а други (Закона о заштити конкуренције из 2009. са изменама из 2013.) предвиђа да се повреда конкуренције утврђује пред Комисијом за заштиту конкуренције у посебно регулисаном поступку.

### III. Детаљније образложење неуставности одредбе чл. 14. ЗОО:

Домаћу правну регулативу о заштити конкуренције потребно је посматрати користећи три метода анализе, упоредно-правни, историјско-правни метод настанка правила и догматски – анализу постојећег законског решења.

#### 1. Кратак упоредно-правни приказ.

У упоредном праву се разликују два приступа у погледу регулативе заштите конкуренције, амерички и европски. Према Шермановом закону (из 1890.), а касније и по Клејтоновом закону (из 1914.) забрањен је сваки вид монополизације (не монопола као статуса, већ као понашања) било ког дела трговине и промета између неколико држава или страних народа, док је доминација основни концепт у праву прво Европске Заједнице, а потом Европске Уније.<sup>1</sup> Постоје аутори наводе да је монополизација прекршај а да сам монопол то није.<sup>2</sup> Разликују се две врсте злоупотреба: покушај монополизације и монополизација. Покушај монополизације је коришћење неодговарајућих пословних стратегија како би се достигао статус монопола, док је монополизација коришћење неодговарајућих метода како би се створио, задржао или увећао монопол.<sup>3</sup> Амерички приступ може описати максимом „успешан конкурент, подстицао да се такмичи, не сме бити оборен када побеђује“, те и монополски положај, ако је стечен у конкурентској борби не сме бити санкционисан, док европско становиште заснива се на становишту да је циљ „лов на негативце“ („*chase the villains*“), јер „олигополске структуре преовлађују у неким фазама глобалног процеса производње, као и да уније малих произвођача постоје само унутар система којим доминира неколико динава. Последица тога су генерално различите цене производа на конкурентском нивоу.“<sup>4</sup>

#### 2. Историјско-правна анализа.

Одредба чл. 14. ЗОО налази се у делу Основних начела ЗОО, с тим да је повреда тих начела, одн. поступање учесника у облигационом односу санкционисано нишпавошћу правног посла у

<sup>1</sup> Више види Manfred Neumann, Jurgen Weigand, *The International handbook competition*, Edward Elgar Publishing, 2006, 254-264, који доказују да постоји разлика између монопола (у пракси је утврђено да монопол постоји када је тржишно учешће 75% и више) у односу на ситуацију када постоји злоупотреба доминантног положаја, када се више пажње посвећује статусу учесника на тржишту и његовој могућности да утиче на чиниоце конкуренције.

<sup>2</sup> Milena Jovanović-Zattila, *Dominacija i monopolizacija u pravu konkurencije*, у knjizi Vesne Rakić Vodinelić, Gašar Knežević, (ured.): *Liber amicorum Dobrosav Mitrović*, Beograd 2007, 329.

<sup>3</sup> Milena Jovanović-Zattila, *Op. cit.* 329.

<sup>4</sup> Наведено према Milena Jovanović-Zattila, *Op. cit.* 327.

смислу чл. 103. ст. 1. ЗОО, као најтежом грађанско-правном санкцијом, док је раније постојало и кривично дело из чл. 232. Кривичног закона („злоупотреба монополског положаја”).<sup>5</sup>

Ова одредба ЗОО имала је уставни извор у одредби чл. 255. Устава СФРЈ из 1974,<sup>6</sup> који одређује:

„Забрањено је удруживање организација удруженог рада и свака друга делатност и радња организација и државних органа који су управљени на спречавање слободног кретања и удруживања рада и средстава и слободне размене робе и услуга, или на стварање монополског положаја на јединственом југословенском тржишту којим се стичу материјална и друга преимућства која се не заснивају на раду и стварају неравноправни односи у пословању или нарушавају други економски и друштвени односи утврђени уставом.“ Повезивање забране монопола са стварањем преимућства која се не заснивају на раду и којим се стварају неравноправни односи у пословању или *нарушавају други економски и друштвени односи утврђени уставом*, јасно указује на функционалну везу између нетржишне привреде, засноване на самоуправљању и друштвеној својини и антимонополске клаузуле.

Слично је и са Законом о удруженом раду из 1976,<sup>7</sup> који је претходио усвајању ЗОО 1978. који који монопол види као начин изопачавања социјалистичких самоуправних друштвених односа у облику присвајања друштвених средстава и резултата рада.

На везу одредбе чл. 14.ЗОО са Уставом из 1974. и Законом о удруженом раду из 1976. указује и др Милан Бркић, тадашњи судија Савезног суда у Београду, када је давао коментар одредбе чл. 14. ЗОО,<sup>8</sup> и Борис Визнер.<sup>9</sup>

Одредба чл. 14. ЗОО не регулише непосредно шта је монопол, нити шта је стварање или искоришћавање монополског положаја на тржишту. Одредба чл. 14. ЗОО је бланкетна норма, која упућује на друге законе који регулишу питање стварања и искоришћавања монополског положаја, и у том погледу треба имати у виду одредбе Закона о сузбијању нелојалне утакмице

<sup>5</sup> Одредба чл. 232. КЗ РС гласила је: „Одговорно лице у предузећу или у другом субјекту привредног пословања које има својство правног лица или предузетник, који злоупотребом монополистичког или доминантног положаја на тржишту или закључивањем монополистичког споразума изазове поремећај на тржишту или тај субјект доведе у повлашћен положај у односу на друге, тако да оствари имовинску корист за тај субјект или за други субјект или нанесе штету другим субјектима привредног пословања, потрошачима или корисницима услуга, казниће се затвором до три године.“ Одредбом чл. 229. Кривичног законика (Службени гласник РС, бр. 85/2005, 88/2005-испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016) у групи кривичних дела против привреде прописано је кривично дело закључење рестриктивног споразума, које гласи:

(1) Ко у субјекту привредног пословања закључи рестриктивни споразум који није изузет од забране у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције, а којим се одређују цене, ограничава производња или продаја, односно врши подела тржишта, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном.

(2) Учинилац дела из става 1. овог члана који испуњава услове за ослобађање од обавезе утврђене мером заштите конкуренције у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције, може се ослободити од казне.

<sup>6</sup> Службени лист СФРЈ, бр. 9-21/1974.

<sup>7</sup> Службени лист СФРЈ бр. 53/1976. У чл. 3. ЗУР-а се одређује да је противзаконито свако потчињавање и експлоатација туђег рада, сваки облик управљања производњом и другим друштвеним делатностима, и сваки облик расподеле који изопачавају социјалистичке самоуправне друштвене односе у облику присвајања друштвених средстава и резултата рада успостављањем монопола на државносвојинској, групносвојинској или приватносвојинској основи, на основу економске или политичке моћи или у облику бирократске самовоље, технократске узурпације или самовољног одлучивања те свака привилегија заснована на монопољу управљања средствима за производњу и присвајању резултата рада.

<sup>8</sup> Коментар Закона о облигационим односима, књига I, друго издање, редатори Borislav Blagojević, Vrieta Krulj, Savremena administracija, Beograd, 1983, 82-84.

<sup>9</sup> Boris Vizner, Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima, Dio prvi, Zagreb, 1978, 86-87.

и монополистичких споразума из 1974.<sup>10</sup> као и одредбе касније донетог Закона о трговини из 1993,<sup>11</sup> који је на сличан начин регулисао стварање и искоришћавање монополског положаја.<sup>12</sup>

Као што се види одредба чл. 14. ЗОО је упућујућа одредба, која препушта другим законима да одреде шта се сматра стварање и искоришћавање монополског положаја на тржишту, с тим што је иницијално ова одредба имала и идеолошко обележје у контексту социјалистичких самоуправних односа на тржишту и заштите друштвене својине.

Слично решење може се наћи и у одредби чл. 64. ст. 3. Устава Републике Србије из 1990.<sup>13</sup>

*Lex specialis* који је регулисао правила конкуренције на тржишту, па и стварање и искоришћавање монопола, у складу са наведеним идеолошким одредницама био је Антимонополски закон из 1996,<sup>14</sup> који је у чл. 2. *sedes materiae* регулисао појам монополског и увео нови појам доминантног положаја на тржишту, па је тако одредио:

„Монополски положај на тржишту има привредни субјект који у трговини, односно производњи одређене робе или у вршењу услуга на јединственом тржишту нема конкуренцију. Доминантан положај на тржишту има привредни субјект који у трговини, односно производњи одређене робе или у вршењу услуга на јединственом тржишту нема знатнију конкуренцију.“

Иако је Антимонополски закон имао уставни основ у Уставу РС из 1990., његове законске одредбе треба посматрати у складу са одредбама чл. 85. и 86. (раније чл. 81. и 82.) Уговора о оснивању Европске заједнице,<sup>15</sup> који су „преточени“ у домаћи закон. Тако је у чл. 3.

<sup>10</sup> Службени лист СФРЈ бр. 24/1974. Према чл. 3. и 9. тог закона, монополски споразум је споразум две или више организација удруженог рада о условима пословања, који су усмерени на ограничавање или спречавање слободне утакмице и којима је једна или више тих организација постижу или могу постићи монополистички или други повлашћени положај у односу према другим организацијама удруженог рада и потрошачима. Монополистичким споразумом сматра се и онај који се изражава у конгудентним радњама. Монополистичким споразумом сматра се нарочито: споразум о подели тржишта у погледу куповине или продаје робе; споразум којим се продавац обавезује да одређену робу неће продавати неком другом купцу осим оног с којим је споразум закључен, или којим се купац обавезује да ће купљену робу продавати само на одређеном тржишту или одређеним купцима; споразум о ценама, споразум о ограничавању обима производње или коришћења капацитета; споразум о затварању тржишта у циљу да се о њега искључе други привредни субјекти, споразум произвођача, одн. привредних субјеката – купала, да производе исте врсте продају, одн. купују само уз услове и начин одређен споразумом или претежно са одређеним привредним субјектом или преко њега. Овај закон регулисао је и злоупотребу предности стечену монополским споразумом (чл. 4. и 11. наведеног закона) као унапређивање или продаја производа и услуга уз услове и на начин којим се злоупотребљава предност коју привредни субјект има због тога што је једини или претежан произвођач односног производа, као и куповина уз услов и на начин којима привредни субјект злоупотребљава предност које има само зато што је једини или претежан купац.

<sup>11</sup> Службени лист СРЈ, бр. 32/93.

<sup>12</sup> У погледу тумачења значења антимонополске клаузуле из чл. 14. ЗОО и потребе да се монопол утврђује имајући у виду Закона о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума и Закон о трговини, види коментар чл. 14. ЗОО од Димитра Поп-Георгијева (Коментар Закона о облигационим односима, књига прва, редатори Слободан Петровић, Драгољуб Стојановић, Културни центар Гомји Милановас, Правни факултет Крагујевац, 1980, 143-150), док Ратомир Спљепчевић у коментару чл. 14. ЗОО упућује само на Закон о трговини (Коментар Закона о облигационим односима, књига прва, главни редактор Слободан Петровић, Савремена администрација, Београд, 1995, 36-38.).

<sup>13</sup> Службени гласник РС, бр. 1/90. Устав РС из 1990. у чл. 63. ст. 3. одређује да је противустан сваки акт и свака радња којима се ствара или подстиче монополски положај, односно на други начин ограничава тржиште.

<sup>14</sup> Службени лист СРЈ, бр. 29/96 и Службени гласник Републике Србије бр. 85/2005.

<sup>15</sup> Official Journal of the European Communities, No C 224/6, 31.8.92.

Детаљније о европском праву конкуренције, посебно одредбама 81. и 82. Уговора о оснивању Европске Заједнице, одн. чл. 101. и 102. Уговора о функционисању Европске Уније, видети код Alison Jones, Brenda Sufin, EC Competition law, Text, cases and materials, Oxford University Press, 2008, Moritz Lorenz, An Introduction to competition law, Cambridge University Press, 2013. Walter Frenz, Handbook of EU competition law, Springer Verlag, Berlin Heidelberg, 2016, Wolf Sauter, Coherence in EU competition law, Oxford University Press, 2016.

Антимонополског закона санкционише се злоупотреба, па се одређује да су такве радње злоупотребе ништаве.<sup>16</sup>

У чл. 4. Антимонополског закона одређује се да су монополски споразуми ништави. У чл. 4. ст. 1. овог закона одређује се да је монополски споразум (договор, споразум и уговор) онај споразум између привредних субјеката, одн. споразум у оквиру удружења привредних субјеката о условима пословања који је усмерен, одн. који доводи или може довести до нарушавања и спречавања конкуренције и изазивања поремећаја на јединственом тржишту, одн. којим се може нанети штета потрошачу.

Потреба и жеља Србије да приступи Светској трговинској организацији и Општем споразуму о царинама и трговини (GATT), довело је до тога да се приступи изради новог закона, пре него што је и измењен постојећи уставни оквир. Закон о заштити конкуренције из 2005,<sup>17</sup> уноси значајне новине тако што, између осталог први пут у домаћем законодавству не санкционише стварање и искористишавање монополског положаја, и уводи Комисију за заштиту конкуренције, којој су поверена управна овлашћења у утврђивању и санкционисању аката и радњи у поступку који је регулисан наведеним законом, којима се повређују правила конкуренције. Закон о заштити конкуренције из 2005. у чл. 2. закона регулише шта се сматра повредом конкуренције:

„Повредом конкуренције у смислу овог закона сматрају се акти и радње привредних субјеката и других правних и физичких лица и осталих учесника на тржишту и то:

- 1) споразуми којима се битно спречава, ограничава или нарушава конкуренција;
- 2) злоупотреба доминантног положаја;
- 3) концентрација којом се битно спречава, ограничава или нарушава конкуренција, пре свега стварањем, односно јачањем доминантног положаја на тржишту.

Битно спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције из става 1. тач. 1) и 3) овог члана процењује се, у зависности од конкретног случаја, према: степену и динамици промена у структури релевантног тржишта; ограничењима и могућностима равноправног приступа тржишту нових конкурената; разлозима за напуштање тржишта од стране постојећих конкурената; променама којима се ограничава могућност снабдевања тржишта, степену погодности насталих за потрошаче и другим околностима од утицаја на повреду конкуренције. Влада Републике Србије (у даљем тексту: Влада) ближе прописује критеријуме из става 2. овог члана.“

Према наведеној законској одредби постоје само три повреде правила конкуренције, споразуми којима се битно ограничава или нарушава конкуренција, злоупотреба доминантног положаја и концентрација којом се битно спречава, ограничава или нарушава конкуренција, пре свега стварањем доминантног положаја на тржишту. Монопол и монополски положај је што се тиче Закона о заштити конкуренције из 2005. отишао у правну историју.

У чл. 7. Закона о заштити конкуренције из 2005. наводи се:

<sup>16</sup> Борис Беговић, Рајко Буквић, Бошко Мијатовић, Рајко Пауновић, Роберт Сепи, Драгор Хибер, Антимонополска политика у СР Југославији, Анализа постојећих тржишних структура и антимонополских институција, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2002, 125-125, наводе: „Овај закон, за који се може претпоставити да има за циљ да буде разрада уставног принципа забране стварања или подстицања монополског положаја, у првом члану, којим се дефинише предмет регулисања, с једне стране, мање је амбициозан од свог уставног изворника. Закон, наиме, не претендује да уреди, односно санкционише (назива се антимонополски) чињеницу самог стварања монополског положаја, већ искључиво злоупотребу оваквог положаја, која за последицу има нарушавање конкуренције и изазивања поремећаја на јединственом тржишту. С друге стране, његов предмет регулисања је нешто шири, јер предвиђа предузимање мера односно санкција не само код злоупотребе монопола, већ и доминантног положаја на тржишту и монополистичких споразума.“

<sup>17</sup> Службени гласник РС, бр. 79/2005.



„Акти који за циљ или последицу имају или могу имати битно спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције на релевантном тржишту у смислу овог закона јесу споразуми, уговори, поједине одредбе уговора, изричитни или прећутни договори, усаглашене праксе, одлуке удружења учесника на тржишту (у даљем тексту: споразуми).

Споразуми из става 1. овог члана забрањени су и ништави, а нарочито споразуми којима се:

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

Споразуми из става 1. овог члана могу бити хоризонтални или вертикални.

Хоризонтални споразуми у смислу овог закона јесу споразуми између постојећих и/или потенцијалних учесника на тржишту који послују на истом нивоу производног ланца или ланца испоруке.

Вертикални споразуми у смислу овог закона јесу споразуми о условима набавке, продаје или препродаје између постојећих и/или потенцијалних учесника на тржишту који послују на различитом нивоу производног ланца или ланца испоруке.“

У чл. 8. Закона о заштити конкуренције из 2005. наводи се:

„Ако Комисија по службеној дужности или на захтев заинтересованог лица утврди да се споразумом, односно појединим његовим деловима битно спречава, ограничава или нарушава конкуренција, доноси решење којим утврђује повреду из члана 7. ст. 1. и 2. овог закона. Решењем из става 1. овог члана могу да се одреде мере које су дужни да предузму учесници у споразуму као и рокови за њихово извршење, а којима се омогућује успостављање конкуренције на релевантном тржишту и отклањање штетних последица забрањеног споразума.“

Подносилац иницијативе указује да је већ тада настало нарушавање јединства правног поретка, јер Закон о заштити конкуренције из 2005. као *lex specialis* у односу на упућујућу одредбу чл. 14. ЗОО, на другачији начин регулише питање повреде конкуренције, које је санкционисано ништавошћу аката и послова којима се повређује конкуренција на јединственом тржишту. За разлику од чл. 14. ЗОО, Закон о заштити конкуренције из 2005. уопште не регулише стварање и искоришћавање монополског положаја.<sup>18</sup> На тај начин, јединство правног поретка је нарушено,

<sup>18</sup> Појам монопол потиче од грчке речи *monos*, што значи један и речи *polein*, што значи продавати, одн. трговати без конкурената.

Према В Н Chamberlin, *The Theory of monopolistic competition*, Harvard University Press, 1963, 7, монопол уобичајено значи контрола над набавком, па тиме и над ценама.

Richard Whish, David Bailey, *Competition law*, Oxford University Press, 2012, 6, веома јасно одређују правни положај монополисте. Они наводе да теоријски модел упућује да савршена конкуренција постоји када произвођач може да прода свој производ само по тржишној цени. Произвођач је тај који прихвата цену (*price-taker*), без могућности да утиче на цену својим једностраним потезима. Потрошач – купац је суверен (газда). Разлог за то је јер промене цена које врши произвођач могу имати само занемарљив утицај на цело тржиште у укупну тржишну понуду као такву која одређује цену кроз „закон“ понуде и потражње. У случају постојања монополског положаја, ситуација је сасвим другачија. Монополиста је у позицији да утиче на тржишну цену. Како је он одговоран за комплетну производњу и како укупна производња одређује цену кроз однос понуде и потражње, он ће бити у могућности или да подигне цену смањењем обима сопствене производње или ће да смањи продају повећањем цене. Ово друго се дешава у случајевима јако познатих марки производа, који се продају по високој цени, као нпр. луксузни парфеми. Поред тога, поново под претпоставком да је мотив да се максимизира профит, монополиста ће схватити да ће моћи да заради највећи профит ако се уздржи од повећања своје производње до нивоа који би био постигнут у

јер је према чл. 14. ЗОО стварање и искоришћавање монополског положаја на тржишту, а према Закону о заштити конкуренције стварање и искоришћавање монополског положаја није регулисано као забрањено, уколико нису испуњени услови за примену чл. 2. и 7. наведеног закона, тако да постоје акти (независно од тога да ли их предузима монополиста) којима се битно спречава, ограничава или нарушава конкуренције на релевантном тржишту. Јединство правног поретка је тако нарушено у материјалном смислу. Ово нарушавање јединства има за последицу да исти акти, одн. споразуми по чл. 14. ЗОО могу бити ништави (у смислу примене чл. 103. ЗОО), док ако се примењује Закон о заштити конкуренције из 2005. могу бити правно ваљани акти и споразуми. Јединство правног поретка је нарушено и у процесном смислу, јер стварање и искоришћавање монополског споразума у смислу чл. 14. ЗОО утврђује парнични суд у парничном поступку, док нарушавање правила конкуренције у смислу Закона о заштити конкуренције из 2005. утврђује Комисија за заштиту конкуренције, уз примену правила о општем управном поступку, у смислу чл. 52. Закона о заштити конкуренције из 2005.

### 3. Приказ постојећег уставног оквира и системског законског решења.

Устав Републике Србије из 2006.<sup>19</sup> дефинитивно је одустао од концепције идеолошког регулисања стварања и успостављања монопола, тако што би га већ у уставу забранио. Уместо тога, Устав РС из 2006. делегирао је ово питање да се регулише законом, па је тако у чл. 84. Устава РС одређено:

„ Сви имају једнак правни положај на тржишту.  
Забрањени су акти којима се, супротно закону, ограничава слободна конкуренција, стварањем или злоупотребом монополског или доминантног положаја.  
Права стечена улагањем капитала на основу закона, не могу законом бити умањена.  
Страна лица изједначена су на тржишту са домаћим.“

Устав РС из 2006. у чл. 82. ст. 1. одређује:

„Економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, створеном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине.“

Уставом се не регулише, нити забрањује монопол, већ се питање заштите права конкуренције „спушта“ на ниво закона, који је почев од 2009. у складу са правилима

---

савршеној конкуренцији. Резултат ће бити да је производња нижа него што би била у условима савршене конкуренције, па ће стога потрошачи бити ускраћени за робу и услуге, за које би били спремни да плате цену коју утврди конкурентно тржиште. Стога, у овој ситуацији постоји алокативна неефикасност, ресурси друштва не распоређују се на најефикаснији могући начин. Неефикасност је појачана чињеницом да потрошачи, ускраћени за монополисани производ, који би иначе купили, користе новац за производе које мање желе. У том случају, привреда функционише испод свог потенцијала. Обим овог алоциране неефикасности, понекад се означава као „бескорисни терет“ који се може приписати монополу.

Борис Беговић, Владимир Павић, Увод у право конкуренције, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, 27-28, одређују појам монопола, тако што наводе три услова: 1) постојање само једног привредног субјекта – само једног произвођача, одн. продавца, 2) да је производ који нуди монополиста хомоген и да не постоји супститути том производу и 3) да постоји баријера уласку, која спречава слободан улазак у грану. Сваки предузетник тежи максимизирању профита. Међутим, за разлику од обичних предузетника, чија понуда не може значајније да утиче на укупну тржишну понуду, за монополисту је карактеристично да монополиста, као једини субјект на страни тражње, што значи да нико други не може понудити одређени производ на тржишту, кроз промену понуде утиче на промену укупне понуде, па тиме и на тржишну цену.

<sup>19</sup> Службени гласник РС, бр. 98/2006.

Уговора о Европској Заједници (и то чл. чл. 81. касније 101.<sup>20</sup> чл. 82. касније чл. 102. Уговора о функционисању Европске уније<sup>21</sup>), регулисао правила конкуренције.

Република Србија не може непосредно да примењује одредбе Уговора о функционисању Европске уније у делу правила конкуренције, јер није чланица Европске уније. Међутим, Република Србија се обавезала, у складу са чл. 73. ст. 2. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских Заједница и њихових држава чланица са једне стране и Републике Србије са друге стране да примењује у свој законодавству и пракси критеријуме који проистичу из примене правила конкуренције која се примењују у Европској Заједници, а нарочито из чл. 81, 82, 86. и 87. Уговора о Европској заједници и инструмената тумачења које су усвојиле институције Заједнице.<sup>22</sup> У конкретном случају, то значи, по схватању подносиоца Иницијативе, да се на истим принципима заштите

<sup>20</sup> Чл. 101. (ранији чл. 81.)

1. Забрањени су као неспојиви са унутрашњим тржиштем: сви споразуми између учесника на тржишту и усаглашене праксе које могу утицати на трговину између држава чланица, а који за циљ или последицу имају спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције на унутрашњем тржишту, а нарочито они којима се:

- (а) непосредно или посредно утврђују куповне или продајне цене или други услови трговања;
- (б) ограничавају или контролишу производња, тржишта, технички развој или инвестиције;
- (ц) деле држишта или извори снабдевања;
- (д) примењују различити услови на једнаке послове са другим странама у трговини, чиме се они доводе у неповољан положај у односу на конкуренцију;
- (е) склапање уговора условљава прихватањем додатних обавеза других страна које по својој природи и трговачким обичајима немају никакву везу са предметом тих уговора.

2. Сви споразуми или одлуке који су забрањени овим чланом су ништави.

3. Одредбе став 1. могу се ипак прогласити неприменљивим у случају:

- сваког споразума или категорије споразума између учесника на тржишту,
  - сваке одлуке или категорије одлука удружења учесника на тржишту,
  - сваке усаглашене праксе или категорије усаглашених пракси,
- које доприносе побољшању производње или дистрибуције производа или подстицању техничког или економског напретка, при чему омогућавају потрошачима правичан удео у оствареној користи, и које:

- (а) тим учесницима на тржишту не намећу ограничења која нису нужна за остварење тих циљева;
- (б) таквим учесницима на тржишту не омогућавају уклањање конкуренције у погледу значајног дела односних производа.

<sup>21</sup> Чл. 102. (ранији чл. 82.)

Свака злоупотреба доминантног положаја на унутрашњем тржишту или на његовом значајном делу од стране једног или више учесника на тржишту забрањује се као неспојива са унутрашњим тржиштем уколико може утицати на трговину између држава чланица.

Таква злоупотреба може се састојати нарочито од:

- (а) непосредног или посредног намећања непоштене куповне или продајне цене или других непоштених услова трговине;
- (б) ограничавања производње, тржишта или техничког развоја на штету потрошача;
- (ц) примене различитих услова на једнаке послове са другим странама у трговини, чиме се они доводе у неповољан положај у односу на конкуренцију;
- (д) условљавања закључивања уговора прихватањем додатних обавеза других страна које по својој природи и трговачким обичајима немају никакве везе са предметом тих уговора.“

<sup>22</sup> Чл. 73. ст. 1. и 2. 1. Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица са једне стране и Републике Србије са друге стране гласи:  
„Следеће није у складу са правилима функционисања Споразума у мери у којој може утицати на трговину између Заједнице и Србије:

- (а) споразуми између предузећа, одлуке удружења предузећа и усаглашена пракса између предузећа, чији је циљ или последица спречавање, ограничавање или нарушавање конкуренције;
- (б) злоупотреба доминантног положаја од стране једног или више предузећа на територијама Заједнице или Србије, у целини или на њиховом значајном делу;
- (ц) свака државна помоћ која нарушава или прети да наруши конкуренцију давањем предности одређеним предузећима или одређеним производима.

2. Свако поступање супротно овом члану оцењиваће се на основу критеријума који проистичу из примене правила конкуренције која се примењују у Заједници, нарочито из чланова 81, 82, 86. и 87. Уговора о ЕЗ и инструмената тумачења које су усвојиле институције Заједнице.

конкуренције и на начин како те принципе тумаче и у пракси примењују институције Европске Уније и земље чланице ЕУ, регулисхе заштита конкуренције у законодавству Републике Србије, те да се тумачење и примена тих принципа спроводи на начин како то чине институције Европске Уније и државе чланице. Одредбе чл. 81. и 82. Уговора о Европској Заједници (сада одредбе чл. 101. и 102. Уговора о функционисању Европске Уније), односе се на усаглашену праксу, злоупотребу доминантног положаја и рестриктивне споразуме којима се спречава, ограничава или нарушава конкуренција, те у том смислу и наведени принципи регулисања, тумачења и примене односе се на институте усаглашене праксе, злоупотребе доминантног положаја и рестриктивне споразуме којима се спречава, ограничава или нарушава конкуренција на унутрашњем тржишту.<sup>23</sup>

Република Србија је ратификовала Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске заједнице и њених држава чланица с једне стране и Републике Србије с друге стране у 2008,<sup>24</sup> да би одмах након тога, у 2009. донела нови Закон о заштити конкуренције.

Према чл. 16. ст. 2. Устава РС: „Општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни су део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују. Потврђени међународни уговори морају бити у складу с Уставом.“

Имајући у виду одредбу чл. 167. ст. 1. т. 1. Устава РС, која одређује супермаџију потврђених међународних уговора у односу на друге законе, очито је да потврђени Споразум о стабилизацији и придруживању има супермаџију у односу на друге законе којима се регулисхе конкуренција на домаћем тржишту, па са тим у вези и закон који је донет ради спровођења обавезе која је преузета чл. 73. Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица са једне стране и Републике Србије, одн. у конкретном случају нови Закон о заштити конкуренције из 2009. са изменама у 2013.<sup>25</sup>

Закон о заштити конкуренције из 2009. са изменама у 2013. на сасвим другачији начин од ранијих прописа из ове материје, регулисхе који акти представљају повреду правила конкуренције, па тако начелно у чл. 9. овог закона одређује се:

„Повредом конкуренције у смислу овог закона сматрају се акти или радње учесника на тржишту које за циљ или последицу имају или могу да имају значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције.“

Према Закону о заштити конкуренције из 2005. конкуренција се нарушава споразумима којима се битно ограничава или нарушава конкуренција, злоупотребом доминантног положаја и

<sup>23</sup> Слично схватање има Маја Stanivuković, *Primena odredaba Sporazuma o stabilizaciji i pridruivanju o zaštiti konkurencije pred domaćim sudovima*, *Revija za evropsko pravo*, XIII, 2011, 1, 51, која каже: „Овде није реч само о обавези да се право Уније о конкуренцији унесе у домаћи правни поредак на основу обавезе усвајања правних тековина Уније (*acquis communautaire*). Реч је о кораку више – односно, о обавези примене овог права на начин на који се оно примењује у Унији. Такву обавезу имају свр државе које су са Унијом закључиле споразуме о стабилизацији и придруживању. Србија закључивањем Споразума о придруживању и ступањем на снагу Прелазног трговинског споразума није добила никакву нову обавезу у погледу заштите конкуренције – забрана рестриктивних споразума и злоупотребе доминантног положаја била је предвиђена раније важећим Законом о заштити конкуренције из 2005. године. Новина је у томе да се при оцени понашања у складу са законом од сада морају примењивати критеријуми који су усвојени у страном правном поретку – у правном поретку ЕУ. Овој обавези подлежу органи примене права у Србији: 1) Комисија за заштиту конкуренције и 2) национални судови.“

<sup>24</sup> 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. 83/2008).

<sup>25</sup> Службени гласник РС, бр. 51/2009 и 95/2013.

концентрацијом којом се битно спречава, ограничава или нарушава конкуренција, пре свега стварањем доминантног положаја на тржишту. Закон о заштити конкуренције из 2009. још прецизније регулише ово питање, па тако у чл. 10-14. конкретизује у чему се састоји значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције - рестриктивним споразумима, у чл. 15-16. регулише питање доминантан положај и злоупотребу доминантног положаја, да би у чл. 17-19. регулисао концентрацију на тржишту. У чл. 21. закона регулисана је надлежност Комисије за заштиту конкуренције, да би у чл. 33. и даље детаљно регулисан поступак у којем Комисија за заштиту конкуренције одлучује да ли је дошло до повреде правила конкуренције. У чл. 57. наведеног закона прописано је и које управне мере за заштиту конкуренције Комисија може изрећи. Закон о заштити конкуренције из 2009. као и ранији, регулише злоупотребну доминантног положаја и недозвољену концентрацију, али по први пут регулише рестриктивне споразуме. Према чл. 10. наведеног закона:

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

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

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

Рестриктивни споразуми забрањени су и ништави, осим у случајевима изузећа од забране у складу са овим законом.“

Рестриктивни споразуми могу бити и у прећутним договорима, као и у облику усаглашене праксе, што је такође новост у законској материји регулисања правила конкуренције. За разлику од монопола, који се јавља само у случају једног - јединог произвођача на страни понуде на тржишту, рестриктивни споразум се може појавити не само ради регулисања понуде, већ и тражње, ограничава се и контролише не само производња већ и тржиште, технички развој и инвестиције, с тим да је за постојање монопола довољно постојање једног понуђача, а у случају рестриктивног споразума нужно се јавља два или више учесника на тржишту, с тим што је могућ и прећутни договор и усаглашена пракса.

За разлику од монополског споразума (клаузуле), која је према одредби чл. 14. у вези чл. 103. ст. 1. ЗОУ увек ништава, одредба чл. 10. ст. 3. Закона о заштити конкуренције из 2009. са изменом из 2013. предвиђа правило да су рестриктивни споразуми забрањени и ништави, осим у случајевима изузећа који су прописани законом. Одредбом чл. 11. истог закона предвиђа се изузетак (од забране) уколико доприносе унапређењу производње и промета, односно подстицању техничког или економског напретка, а потрошачима обезбеђују правичан део користи под условом да не намећу учесницима на тржишту ограничења која нису неопходна за постизање циља споразума, односно да не искључују конкуренцију на релевантном тржишту или његовом битном делу.

Типичан уговор који садржи монополску клаузулу је уговор који садржи клаузулу о праву на ексклузивну дистрибуцију одређеног производа или услуга, био је предмет разматрања и у

пракси Комисије за заштиту конкуренције. Комисија за заштиту конкуренције је у бројним одлукама, које су објављене на њеном сајту, прво констатовала да се ради о споразумима који имају природу рестриктивног споразума из чл. 10. Закона, па је након анализе релевантног тржишта, користећи се како сопственом праксом, тако и праксом која је присутна у Европској Унији, одлучивала да ли постоје услови за изузеће од забране рестриктивних споразума у смислу чл. 11. истог закона.<sup>26</sup>

Као што је претходно наведено, појам рестриктивног споразума у смислу права конкуренције шири је појам од уговора у смислу Закона о облигационим односима, па и од појма монополског уговора у смислу забране из чл. 14. ЗОО. Постојање услова за примену одредбе чл. 14. ЗОО утврђује парнични суд и уколико утврди да су уговорне стране уговориле монополску клаузулу, парнични суд утврђује ништавост такве уговорне одредбе. У пракси Комисије за заштиту конкуренције, која је доступна на њиховом сајту, види се да је Комисија за заштиту конкуренције прво утврђивала да су закључени рестриктивни споразуми, са прецизним одређењем који су то споразуми, да би потом утврдила да су такви споразуми *ex lege* ништави, те потом би изрицала мере заштите конкуренције.<sup>27</sup> Међутим, на основу указаних случајева види се да, за разлику од случаја примене одредбе чл. 14. ЗОО, постоје законом прописани изузеци у чл. 11. Закона о заштити конкуренције када рестриктивни споразум није ништав.

Други облик повреде конкуренције је злоупотреба доминантног положаја. Доминантан положај је термин који је створила правна теорија, док економска теорија познаје термин „тржишна моћ“, која се креће у распону од мале, односно безначајне до потпуне или монополске. Између ова два екстрема, налазе се учесници на тржишту који могу имати „одређену“, „приметну“, „значајну“ и „знатну“ тржишну моћ. За економисте, учесник на тржишту је или доминантан (може да се понаша у значајној мери независно у односу на конкуренте), што са собом носи додатне обавезе или није доминантан, па самим тим није релевантан са становишта права конкуренције.<sup>28</sup>

Појам доминантног положаја није прецизиран Споразумом о оснивању Европске економске заједнице, који прописује забрану злоупотребе доминантног положаја, већ се „дискристалисао“ кроз праксу Европске комисије и Европског суда правде. Према ставу Европске комисије, учесник на тржишту има доминантан положај ако има моћ да се понаша независно, што му омогућава да поступа без обзира на конкуренцију, купце или продавце, односно да одређује цене или контролише производњу или дистрибуцију значајног дела одређеног производа.<sup>29</sup> Сличан став заузео је и Европски суд правде, који је доминантан положај одредио као положај у коме учесник има моћ да се на тржишту понаша у значајној мери независно од својих

<sup>26</sup> Видети одлуке Комисије за заштиту конкуренције и то решење бр. 4/0-03-745/2018-6 од 31.10.2018. доступно на <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2018/11/Imlek-Meggle.pdf>, решење бр. 4/0-03-498/2018-18 од 31.10.2018. доступно на <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2018/12/31.10.2018.-498-DeltaDMDDiaseo.pdf> и решење бр. 4/0-03-683/2018-7 од 22.10.2018, решење доступно на <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2019/01/Izuzace-RTS-i-Telekom.pdf>.

<sup>27</sup> Видети примера ради решење Комисије за заштиту конкуренције бр. 4/0-02-64/2018-65 од 20.09.2018. доступно на <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2018/10/Resenje-Auto-Cacak-i-dr.-converted.pdf>, решење Комисије за заштиту конкуренције бр. 4/0-02-61/2018-26 од 26.11.2018. доступно на <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2018/12/26-resenje-B2M-i-dr.-za-sajt.pdf>, решење Комисије за заштиту конкуренције бр. 4/0-02-08/2016-11 од 12.12.2016.

<sup>28</sup> Richard Whish and David Bailey, *Competition law*, Oxford, 2012, 180.

<sup>29</sup> *Europemballage Corp and Continental Can Co Inc. v. Commission* (6/72) JO 1972, L7/25, [1972] CMLR D11, наведено према: Valentine Korah, *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice*, Oxford and Portland, Oregon, 2007, 105.

конкурената или клијената.<sup>30</sup> И домаће право је на исти начин одредило појам доминантног положаја.

Закон о заштити конкуренције из 2009. са изменом у 2013. у чл. 15. регулише појам доминантног положаја:

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

Тржишна снага учесника на тржишту се утврђује у односу на релевантне економске и друге показатеље, а нарочито:

- 1) структуру релевантног тржишта;
- 2) тржишни удео учесника на тржишту чији се доминантни положај утврђује, нарочито ако је већи од 40% на утврђеном релевантном тржишту;
- 3) стварне и потенцијалне конкуренте;
- 4) економску и финансијску снагу;
- 5) степен вертикалне интегрисаности;
- 6) предности у приступу тржиштима снабдевања и дистрибуције;
- 7) правне или чињеничне препреке за приступ других учесника тржишту;
- 8) снагу купца;
- 9) технолошке предности, права интелектуалне својине.

Два или више правно независна учесника на тржишту могу да имају доминантан положај ако су повезани економским везама тако да на релевантном тржишту заједнички наступају или делују као један учесник (колективна доминација).

Терет доказивања доминантног положаја на утврђеном релевантном тржишту је на Комисији.“

Суштински, када учесник на тржишту може да послује независно, тада има не само доминантан, већ и монополски положај, с тим што ово нису синоними, јер монополски положај је увек доминантни, а није сваки доминантни – монополски положај. Међути, као што смо видели, закон не забрањује успостављање већ само злоупотребу доминантног положаја.<sup>31</sup> Како је појам монополског положаја обухваћен као један појавни облик доминантног положаја, то је забрањено и искоришћавање монополског споразума. Треба имати у виду да забрана злоупотребе доминантног, па тиме и монополског положаја обухвата не само закључивање уговора и уговорних одредби којима се злоупотребљава доминантни, одн. монополски положај, већ и све друге правне и фактичке радње којима се врши злоупотреба.

Од принципијелног законског решења да је није забрањено успостављање доминантног, па и монополског положаја, Закон о заштити конкуренције из 2009. са изменом у 2013. прави један изузетак у случају недозвољене концентрације у смислу чл. 19. закона. Недозвољена концентрација постоји ако би значајно ограничила, нарушила или спречила конкуренцију на домаћем тржишту или њеном делу, а нарочито ако би то ограничавање, нарушавање или спречавање било резултат стварања или јачања доминантног положаја. То подразумева да би била забрањена и концентрација ако би била резултат стварања или јачања доминантног положаја, што укључује и монополски положај. Овај изузетак је значајно се односи само на концентрацију која није дозвољена, што значи, *argumentum a contrario*, да су све друге концентрације, као и успостављање доминантног (па и монополског) положаја које не би довело до ограничавања, нарушавања или спречавања конкуренције – дозвољени.

<sup>30</sup> *United Brands Company v Commission* [1978] ECR 207, наведено према: Valentine Korah, *ibid.*106; (85/76) *Hoffman-La Roche & Co AG v. Commission* [1979] ECR 461, наведено према: Alison Jones and Brenda Sufin, *EC Competition Law, Text, Cases and Materials*, New York, 2008, 305.

<sup>31</sup> Види чл. 16. Закона о заштити конкуренције из 2009. са изменом из 2013.

У савременој теорији се објашњава да монопол није увек непожељна појава на тржишту. Тако се као прва заблуда наводи да је број конкурената у обрнутој сразмери са добром конкуренцијом.<sup>32</sup> Друга заблуда је да се монопол посматра као статичка, а не динамичка категорија. Једном успостављен монопол, је изазов за друге учеснике на тржишту да они улагањем у иновације и унапређење свог пословања дођу у ситуацију да они остварују монополску ренту. У том смислу, монопол чак и подстиче тржишну утакмицу (динамички посматрано) и доводи до увећања економске ефикасности и представља механизам за економски напредак.<sup>33</sup> Трећа заблуда се састоји у одређивању шта је политика заштите конкуренције, чији се основни принципи регулишу законом, па се закључује да треба да се штити конкуренција (гледано динамички и дугорочно), а не конкуренти.<sup>34</sup> Ова заблуда настаје као последица доктринарног става о томе да се тржишни услови обезбеђују кроз савршену конкуренцију, па се на овај теоријски став може применити правило *bonus theoreticus, malus practicus*. Управо због тога се и у упоредном и у домаћем законодавству не штити конкуренција од статуса монополисте, већ од његовог могућег понашања, који имају за циљ

<sup>32</sup> Види Борис Беговић, Владимир Павић, Шта је конкуренција и како се штити, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2010, 6, који наводе: „Прва заблуда лежи у томе што се конкуренција везује за број конкурената, па се закључује: што је већи број конкурената, то је снажнија конкуренција. Наравно, уколико се пореди ситуација у којој постоји само једно предузеће и ситуација у којој постоји велики број предузећа, јасно је да у случају монопола (на кратак рок посматрано) нема конкуренције, али генерализација у погледу везе између броја конкурената и интензитета конкуренције није добра. Једно од тржишта у Србији на коме је најинтензивнија конкуренција, тј. конкурентски притисак који осећају учесници на тржишту, јесте оно мобилне телефоније. На њему постоје свега три компаније, при чему једна од њих можда и има доминантан положај. На светском плану једно од тржишта са најинтензивнијом конкуренцијом је тржиште великих, комерцијалних путничких авиона на коме постоје само два произвођача: Боинг (Boeing) и Ербас (Airbus). Ипак, конкурентски притисак који они један другом стварају резултује бројним иновацијама и побољшањима понуде, укључујући и обарање трошкова. Извесно је, дакле, да је понекад надметање неколико великих конкурената на тржишту далеко интензивније него надметање великог броја малих.“

<sup>33</sup> Борис Беговић, Владимир Павић, Оп. цит. 6, 8, 9, наводе: „Друга заблуда је поимање конкуренције као статичке категорије: колика је стварна конкуренција у посматраној привредној грани, односно на посматраном тржишту у овом тренутку? Одговор на ово питање може веома брзо да се промени – конкуренција је динамичка категорија.“ Они даље наводе: „Да ли је сваки монопол исти са становишта динамичке ефикасности? Није, будући да управо монополски положај, односно монополска рента која се може присвојити при таквом положају представља снажан подстицај предузећима, односно предузетницима да улажу у истраживање и развој, односно да увећавају економску ефикасност свог предузећа. Дакле, сама могућност да предузеће постане монополиста представља најснажнији подстицај за истраживање и развој, односно за унапређење производног процеса и побољшање понуде у најширем смислу речи.“ Монополски профит, дакле, представља подстицај за истраживање и развој, односно за технолошки напредак, а изузетан економски напредак његовог човечанства у последња два века, односно незабележен привредни раст који је довео до драстичног увећања богатства у највећем броју земаља света, у највећој мери може се објаснити технолошким напретком. Овај налаз осветљава монопол из потпуно другог угла – монопол као механизам којим се остварује економски напредак.“ Слично и Maurice E Stucke, What is competition? Daniel Zimmer, The goals of competition law, Edward Elgar, 2012, 32.

<sup>34</sup> Борис Беговић, Владимир Павић, Оп. цит. 7-8, који наводе: „Трећа заблуда о конкуренцији је истовремено и заблуда о циљу политике конкуренције. Наиме, економска теорија је још давно понудила теоријску концепцију савршене конкуренције – савршена конкуренција не постоји у стварности, већ искључиво у уџбеницима економске теорије. На аналитичком плану, она је од велике користи, будући да онима који уче економију омогућава да спознају све оне механизме којима се успоставља равнотежа на тржишту, којима се изједначавају понуда и тражња. Ова теорија даје одговор на питање шта се то дешава на тржишту и како конкурентски притисак доводи до решења којима се максимизује економско благостање. Ипак, опис теорије савршене конкуренције није идеал на основу кога се може водити политика заштите конкуренције – заблуда је да политика заштите конкуренције треба да доведе до успостављања савршене конкуренције. Политика заштите конкуренције треба да спречи оно нарушавање конкуренције које доводи до умањења друштвеног благостања, независно од тога колико је жељена тржишна структура далеко од савреног тржишта. Постоји, дакле, оно нарушавање конкуренције, углавном краткорочно, које не доводи до умањења друштвеног благостања, већ, напротив, до привредног напретка. Такво нарушавање конкуренције не треба да се спречава, већ треба да се омогући. Веома битно разјашњење: политика заштите конкуренције треба да представља управо то – политику заштите конкуренције, а не политику заштите конкурената.“



ограничавање, нарушавање и спречавање конкуренције. При томе, исте радње и понашање учесника на тржишту, које имају за циљ или проузрукују последице ограничавања, нарушавања и спречавања конкуренције, регулишу се као забрањене, одн. кажњиве, без обзира да ли их предузимао монополиста или лице које има доминантни положај на тржишту.

За разлику од чл. 14. ЗОО, сада су у чл. 15. Закона о заштити конкуренције из 2009. са изменом у 2013. одређени параметри како се одређује постојање доминантног положаја учесника на тржишту, а то су: величина тржишног удела, економска и финансијска снага, приступ тржиштима снабдевања и дистрибуције, као и правне или чињеничне препреке за приступ других учесника тржишту (разне врсте баријера уласку). Такође, види се да доминантни положај има и онај учесник на тржишту, који нужно нема монополски положај. У сваком случају, законско решење је да доминантни (па и монополски) положај није забрањен, што је значајна разлика у односу на решење из чл. 14. ЗОО.

Постоји и друга значајна разлика. Чл. 14. ЗОО забрањује свако коришћење монополског положаја, без обзира да ли се ради о злоупотреби или не, док се у чл. 16. Закона о заштити конкуренције из 2009. са изменом у 2013. забрањује само злоупотреба доминантног положаја (без обзира да ли се ради о монополском или „обичном“ доминантном положају). Тако према чл. 16. Закона о заштити конкуренције из 2009. са изменом из 2013. злоупотреба доминантног положаја је одређена на следећи начин:

„Злоупотреба доминантног положаја на тржишту забрањена је.

Злоупотребом доминантног положаја, нарочито се сматра:

- 1) непосредно или посредно наметање неправичне куповне или продајне цене или других неправичних услова пословања;
- 2) ограничавање производње, тржишта или техничког развоја;
- 3) примењивање неједнаких услова пословања на исте послове са различитим учесницима на тржишту, чиме се поједини учесници на тржишту доводе у неповољнији положај у односу на конкуренте;
- 4) условљавање закључења уговора тиме да друга страна прихвати додатне обавезе које по својој природи или према трговачким обичајима нису у вези са предметом уговора.“

Као што се види чл. 16. Закона о заштити конкуренције из 2009. са изменом из 2013. практично је преузео одредбу члана 102. (ранији члан 82) Споразума о функционисању Европске Уније, који садржи концепт злоупотребе доминантног положаја, као вида нарушавања конкуренције на јединственом тржишту. У овом члану Закона нису таксативно набројани сви облици злоупотребе доминантног положаја, већ су *exempli causae* издвојени најчешћи или најкарактеристичнији облици злоупотребе, који су се појавили и у пракси Комисије за заштиту конкуренције.

Значајна разлика између одредбе чл. 14. ЗОО и одредби Закона о заштити конкуренције из 2009. са изменом у 2013. види се и у примени. Када је примењивано начело о забрани стварања и искоришћавања монополског положаја у смислу чл. 14. ЗОО, о томе је одлучивао парнични суд и у случајевима (које ћемо касније посебно навести) утврђивао је постојање монополског споразума и такав монополски споразум оглашавао ништавим.<sup>35</sup> У пракси Комисије за заштиту конкуренције види се да у случајевима када је Комисија утврдила постојање доминантног положаја учесника на домаћем тржишту, радње злоупотребе доминантног положаја, да је изрицала мере заштите конкуренције и рокове за поступање.<sup>36</sup> Из наведеног се види да у првом

<sup>35</sup> Указујемо да је у Комисија за заштиту конкуренције усталила праксу у погледу

<sup>36</sup> Тако у решењу Комисије за заштиту конкуренције бр. 5/0 – 02 – 02/2019-4 од 24.05.2019, доступно на <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2019/06/24-05-2019-724-Resenje-Nis-ekspres.pdf>, решењу Комисије за

случају, санкцију за повреду одредбе чл. 14. ЗОО изриче парнични суд, а у другом случају Комисија за заштиту конкуренције. У случају монополске клаузуле ништавост погађа саму клаузулу, а у случају изрицања мера заштите конкуренције услед злоупотребе доминантног положаја санкционишу се радње којима је извршена злоупотреба доминантног положаја.

Може се закључити да доминантан (као ни монополски) положај на тржишту сам по себи није забрањен.<sup>37</sup> Став правне теорије је да се такав положај на тржишту може стећи на више начина.<sup>38</sup> Привредно друштво може да буде довољно успешно и да толико ојача да временом постане доминантно на релевантном тржишту. Овај случај је најређи и став америчке праксе<sup>39</sup> је да учесника на тржишту, који је већ био довољно успешан да се пробије на чело трке са конкурентима, не треба кажњавати када у тој трци победи. Остали случајеви подразумевају неку врсту монопола, било природног, правног или доминантан положај који остане при либерализацији некадашњих монопола.

Утврђивање доминантног положаја, а нарочито постојање злоупотребе тог положаја, мора бити предмет сложеног доказног поступка, у којем је нужно да се утврди тржишни удео учесника на одређеном тржишту, а потом и постојање радњи којима се доказује злоупотреба доминантног положаја. Комисија за заштиту конкуренције у законом регулисаном поступку утврђује наведене чињенице и евентуалну повреду правила конкуренције. Доминантни положај остварује се на релевантном тржишту, па је за утврђивање да ли одређени учесник на тржишту има доминантан положај потребно прецизно одредити релевантно тржиште. Исти учесник може имати било занемарљиво мало или значајно учешће у зависности од тога колико се уско или широко одреди релевантно тржиште. Релевантно тржиште подразумева постојање ефективне конкуренције међу производима који га чине, а то претпоставља да постоји довољан степен међусобне заменивости (зависи од понуде и тражње на тржишту) у погледу исте употребе производа који чине део истог тржишта.<sup>40</sup>

Европска комисија је 1997. године објавила Саопштење о дефиницији релевантног тржишта за потребе права конкуренције у Заједници,<sup>41</sup> у којем се релевантно тржиште одређује помоћу три фактора: тржиште производа, географско тржиште и временско тржиште.<sup>42</sup> Релевантно тржиште производа представља скуп робе, односно услуга које потрошачи сматрају заменивим у погледу њиховог својства, уобичајене намене и цене. Уредба прописује да се заменивост скупа робе/услуга врши на основу критеријума супституције тражње, односно процене могућности купаца да се одреде за куповину друге робе или услуга које су замена за неку робу или услугу, а изузетно и на основу критеријума супституције понуде, односно процене могућности других учесника на тржишту да у кратком року и без већих трошкова

---

заштиту конкуренције бр. 5/0-02-336/2018-30 од 18.06.2018. доступно на <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2018/06/5-0-02-336-2018-30-EPS.pdf>.

<sup>37</sup> Овакав став заузела је и судска пракса у Европској унији, на шта је указано у саопштењу Европске комисије из 2009. године (*Communication from the Commission/ Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings*) - наведено према: *EU Competition Law, Rules Applicable to Antitrust Enforcement, Volume 1: General rules, situation as at 1<sup>st</sup> December 2011*, објављено на интернет страници: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>.

<sup>38</sup> Cosmo Graham, *EU and UK Competition Law*, Harlow, 2010, 116.

<sup>39</sup> Правни став судије Ленарда Хенда из случаја *United States v Aluminium Co. of America* 148 F 2d 416 (2nd Cir. 1945), доступно на <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/377/271/>.

<sup>40</sup> Пресуда Европског суда правде у случају *Hoffmann-La Roche v Commission* [1979] ECR 461, доступно на <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61976CJ0085>.

<sup>41</sup> *Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law* (97/C 372/03), доступно на: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1209\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1209(01):EN:NOT).

<sup>42</sup> О томе више: Маја Станивукковић, *Злоупотреба у коришћењу доминантног положаја у Европској Унији*, став Суда Европске Заједнице, стручни коментар објављен у бази правних прописа *Paragraf lex*.

понуде ту робу или услугу. Уредбом су прописани подаци на основу којих се процењује могућност супституције тражње и супституције понуде на тржишту производа. Релевантно географско тржиште је територија на којој учесници на тржишту учествују у понуди или тражњи и на којој постоје исти или слични услови конкуренције, а који се битно разликује од услова конкуренције на суседним територијама. Релевантно географско тржиште се одређује на основу критеријума супституције тражње, односно процене могућности одређења купаца да робу или услугу купе у другим географским областима или супституције понуде, односно процене могућности учесника на тржишту из других географских подручја да понуде робу или услугу. У економској теорији се истиче да се као основни метод који се користи приликом дефинисања релевантног тржишта примењује тест хипотетичког монополисте<sup>43</sup>. Овај тест служи за анализу понашања потрошача при хипотетичком порасту цене посматраног производа за одређени проценат.

Није потребно посебно напомињати да одредба чл. 14. ЗОО не регулише појам монопола, релевантно тржиште, нити критеријуме за њихово утврђивање.

У чл. 17. и 19. Закона о заштити конкуренције одређује се када се сматра да постоји концентрација (спајање и друге статусне промене, стицање непосредне или посредне контроле над другим учесником на тржишту и заједничко улагање) и када је она дозвољена у погледу правила конкуренције. Према чл. 19. ст. 1. овог закона, концентрације учесника на тржишту су дозвољене, осим ако би значајно ограничиле, нарушиле или спречиле конкуренцију на тржишту Републике Србије или његовом делу, а нарочито ако би то ограничавање, нарушавање или спречавање било резултат стварања или јачања доминантног положаја. Одредбом чл. 18. Закона о заштити конкуренције одређени су случајеви када се не сматра да је настала концентрација, а чл. 19. истог закона утврђен је принцип да су концентрације дозвољене, осим ако би значајно ограничиле, нарушиле или спречиле конкуренцију на тржишту Републике Србије или његовом делу, а нарочито ако би то ограничавање, нарушавање или спречавање било резултат стварања или јачања доминантног положаја. Дозвољеност концентрације учесника на тржишту се утврђује у односу на:

- 1) структуру релевантног тржишта;
- 2) стварне и потенцијалне конкуренте;
- 3) положај на тржишту учесника у концентрацији и њихову економску и финансијску моћ;
- 4) могућности избора добављача и корисника;
- 5) правне и друге препреке за улазак на релевантно тржиште;
- 6) ниво конкурентности учесника у концентрацији;
- 7) трендове понуде и потражње релевантне робе односно услуга;
- 8) трендове техничког и економског развоја;
- 9) интересе потрошача.

Под условима из чл. 61. Закона о заштити конкуренције, постоји обавеза претходног пријављивања концентрацији Комисији за заштиту конкуренције.

Одредбе Закона о заштити конкуренције из 2009. са изменама из 2013. у делу који се односи на концентрације учесника на тржишту могу бити значајне са одредбу чл. 14. ЗОО у случају када нпр. на основу уговора о спајању, настаје нови правни субјект који има монополски положај на тржишту. Међутим, према одредбама чл. 17-19. Закона о заштити конкуренције, такав уговор не би био забрањен, па ни ништав, већ би постојала само обавеза прибављања претходног

<sup>43</sup> Борис Беговић, Владимир Павић, Шта је то конкуренција и како се штити? Београд, 2010, 23.

одобрења концентрације од стране Комисије за заштиту конкуренције, док би уколико би се применила одредба чл. 14. ЗОО такав уговор о статусној промени био ништав.

Након доношења и почетка примене Закона о заштити конкуренције из 2009. са изменама из 2013. још је постало очигледније да нема јединства правног поретка, као основног уставног начела сваког правног поретка. У време када је донет ЗОО (1978), постојало је социјалистичко самоуправљање и друштвена својина који су били основна идеолошка одредница регулисања тржишних односа, па и стварања и искоришћавања монополског положаја, а у време када је донет важећи Закон о заштити конкуренције (2009) постоји другачије уставно регулисање тржишних односа, а Република Србија је преузела и међународне обавезе (Спопразум о стабилизацији и придруживању) и у поступку је приступања Светској трговинској организацији и Општем споразуму о царинама и трговини (GATT), које се односе на обавезу да правила конкуренције уреде другачије него што је то учињено чл. 14. ЗОО.

У погледу чл. 14. ЗОО с једне стране и Закона о заштити конкуренције из 2009. с друге стране, може се рећи да нису исти правни извори на основу којих су ови прописи донети, нису исти уставни основи у погледу начина регулисања правила конкуренције, нити су иста правно-техничка решења у погледу тога шта је забрањено као ограничавање, нарушавање и спречавање конкуренције. Поред разликовања правила према којима се одлучује да ли постоји повреда конкуренције, разлика постоји и у погледу органа који о томе одлучује, као и у погледу процедуре у којој се спроводи поступак. На крају, нису ни исте правне последице које настају по закону када се утврди повреда правила конкуренције. У том смислу, правно је неодрживо да такви прописи упоредо егзистирају у јединственом правном поретку и даље се примењују.

По ставу подносиоца ове Иницијативе, двојство у законском регулисању материје закључивања и искоришћавања монополског положаја је супротно уставном начелу јединства правног поретка, јер не могу истовремено постојати два закона која на различит, па и сасвим супротан начин регулишу материју правила конкуренције, укључујући и питање монополског споразума. Ова супротност у законском регулисању доводи до повреде правне сигурности, јер учесници на тржишту могу доћи у позицију да се исти правни посао сматра забрањен и ништав по чл. 14. ЗОО, а да уједно не представља повреду правила конкуренције у смислу Закона о заштити конкуренције из чл. 209, са изменама из 2013. Поред тога, постоје и даље два режима поступака по којима се одлучује о могућим правним последицама монополског споразума, у једном случају, када се примењује чл. 14. ЗОО расправљаће и одлуку донети парнични суд у складу са правилима парничног поступка,<sup>44</sup> а у другом случају у Комисија за заштиту

<sup>44</sup> Подносилац Иницијативе ће навести судске одлуке које управо игустиру повреду јединствености правног поретка. Прва судска одлука је пресуда Врховног касационог суда Прев. 58/2013 и Пз1/2013 од 09.05.2013. у којој је Врховни касациони суд, одлучујући о ревизији, делимично преиначио пресуду Привредног суда у Новом Саду П. 4597/2010 од 06.04.2012. која је исправљена решењем истог суда П. 4597/2010 од 10.05.2012. и пресуда Привредног апелационог суда Пж. 6028/2012 од 31.01.2013. тако што је решавајући претходно правно питање утврдио да уговорне стране при закључењу уговора нису поштовале основна начела из ЗОО, између осталог и начело забране стварања и искоришћавања монополског положаја на тржишту (чл. 14. ЗОО). Суд је навео: „Следом реченог поменута основна начела из Закона о облигационим односима су морала бити поштована и при закључењу уговора између парничара у спору. Међутим, нису. Нису зато што су парничари у спору при сачињењу и прихватању понуде, а потом и закључењу уговора били несавесни. Несавесни зато што су знали да уговарају нешто што је недопуштено. Закљученим уговором, уговорници су уговорили монополски положај у корист тужиоца, уговарањем да ће се забранити (онемогућити) пружање станичних услуга аутобуској станици лоцираној на Булевару Јаше Томића 6, корисника ЈГСП и омогућити тужиоцу да у целости преузме дотадашњу станичну делатност Јавног предузећа у међумесном и међународном саобраћају обављајући је на новоизграђеној станици као једино лице и монополиста. Закључењем уговора са тим заједнички опредељеним циљем је противно принудним прописима јавном поретку и добрим обичајима, па је тако закључен уговор у делу уговорне обавезе туженог ништав.“ Треба указати да првостепени и другостепени суд, чије су пресуде делимично преиначене, нису

конкуренције у складу са правилима које је прописао Закон о заштити конкуренције, као и у складу са правилима управног и управно-судског поступка када се подноси тужба ради управног спора против одлука Комисије за заштиту конкуренције.

Подносилац Иницијативе указује да су бивше републике – чланице СФРЈ, преузеле одредбе ЗОО, с тим што су Република Хрватска<sup>45</sup> и Република Словенија,<sup>46</sup> као чланице Европске уније изоставиле одредбу о забрани стварања и искоришћавања монополског положаја, као неспојиве са Уговором о функционисању Европске уније и савременим правилима регулисања конкуренције на тржишту. Од осталих република, Република (Северна) Македонија је донела 2001. Закон за облигационите односи,<sup>47</sup> у којем нема антимонополске клаузуле, док су Федерација Босне и Херцеговине (укључујући и Републику Српску)<sup>48</sup> и Црна Гора и даље задржале антимонополску клаузулу.<sup>49</sup>

IV. Досадашњи став Уставног суда поводом примене чл. 4. ст. 1. Устава РС (начело јединства правног поретка) и могући однос одредбе чл. 14. ЗОО и одговарајућих одредби Закона о заштити конкуренције из 2009. са изменама из 2013.

Уставни суд Републике Србије је заузео правни став везано за јединство правног поретка као уставно начело у својој Одлуци УЗ-231/2009 од 22. јула 2010.<sup>50</sup> „Полазећи од одредбе члана 4. став. 1. Устава која утврђује начело јединственог правног поретка, као један од основних принципа на којима почива уставноправни систем Републике Србије, Уставни суд указује да

---

расправљали питање постојања монополске клаузуле у уговору, нити тржишни удео уговорних страна о којима се изјашњавао Врховни касациони суд у наведеној ревизијској пресуди, те да је Врховни касациони суд утврдио постојање монополске клаузуле у уговору, без претходно утврђених релевантних чињеница у смислу Закона о заштити конкуренције. Наведена ревизијска пресуда донета је у парничном поступку у поступку по ревизији, уз примену чл. 14. ЗОО.

Врховни касациони суд је примењивао другачије схватање када је одлучивао по тужбама ради управног спора против законитости аката Комисије за заштиту конкуренције, када је стао на становиште да је неопходно утврдити тржишни удео учесника на релевантном географском подручју. О томе видети пресуде Врховног касационог суда Узп. 458/2011 од 26.11.2012. и Узп. 390/2010 (2) од 28.10.2011. (извор: Paragraflex, изводи из пресуда се прилажу уз Иницијативу).

У новијој судској пракси Апелациони суд у Београду донео је Решење Гж. 1370/2018 од 01.03.2018. (извор: Paragraflex, извод из решења се такође прилаже уз Иницијативу) у којој је одлучио о апсолутној ненадлежности парничног суда за утврђивање повреде конкуренције на тржишту Републике Србије. Суд је навео у одлуци: „Суд није надлежан да утврди постојање повреде конкуренције на тржишту Републике Србије и да на основу утврђења такве повреде наложи туженима прекид понашања које представља повреду конкуренције, одн. забрану понављања истог понашања и да на основу повреде наложи Народној банци предузимање мера ради спречавања наводне повреде конкуренције, јер је реч о надлежности Комисије за заштиту конкуренције, у смислу одредава Закона о заштити конкуренције.“

У ревизијској пресуди Врховног касационог суда Прев. 246/2017 од 28.12.2017. (извор: Paragraflex) ревизијски суд се мериторно изјашњавао, уз примену правила парничног поступка, да ли је одређени споразум ништав као рестриктивни споразум у смислу чл. 10. ст. 3. Закона о заштити конкуренције, а да претходно постојање рестриктивног споразума није утврдила Комисија за заштиту конкуренције.

<sup>45</sup> Пречишћен текст Закона о обвезним односима - „Народне новине“, број 35/05, 41/08, 125/11 – Закон о rokovima ispunjenja novčanih obveza i 78/15.

<sup>46</sup> Урадни лист РС, št. 83/01, 40/07, 97/07, 64/16.

<sup>47</sup> Службени весник на Република Македонија, бр. 18/2001.

<sup>48</sup> Чл. 14. Закона о облигационим односима, Службени лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, Службени лист Р БиХ, бр. 2/92, 13/93 и 13/94, и Службени гласник РС, бр. 17/93 и 3/96.

<sup>49</sup> Чл. 7. Закона о облигационим односима, Службени лист ЦГ, бр. 47/2008.

<sup>50</sup> У питању је правни предмет у којем је Уставни суд установио да је изменама и допунама Закона о јавном информисању („Сл. гласник РС“ бр. 71/09) наступила повреда јединства правног поретка на штету система законског уређивања привредних преступа проистеклог Закона о привредним преступима („Сл. гласник РС“ бр. 101/2005). Наведено према Милош Прица, Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка – уједно излагање о унутрашњем правном систему, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 78, LVII, 2018, 115.

иако важећи правни систем у Републици не прави разлику између тзв. органских, основних или других закона који имају јачу правну снагу од осталих, „обичних“ закона, што има за последицу да, сагласно одредби члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да цени међусобну сагласност закона, уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања.<sup>51</sup>

Системски закони су они закони који на целовит начин уређују једну област правног поретка, док посебни закони то не чине. Уставни суд је стао на правно становиште да „уставно начело јединства правног поретка подразумева међусобну усклађеност свих правних прописа у оквиру правног система Републике Србије, што начелно искључује могућност да се законом којим се уређује једна правна област могу мењати, односно допуњавати поједина законска решења садржана у закону којим се уређује друга правна област“.<sup>52</sup> У том погледу могу се разликовати ситуација када се испитује да ли је повређено начело јединства правног поретка када се ради о два системска закона из различитих области правног поретка, што је једна ситуација, и друга када се испитује однос између системског (основног) закона који је уредио област правног поретка на целовит начин и закона који према системском стоји у односу посебног према општем. Посебан закон према општем закону може стајати у режиму правне подређености али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између непосредне и супсидијарне примене општег закона. Један системски закон према другом системском закону може стајати у односу посебног закона према општем закону али само у смислу правне упућености, ниошто у режиму правне подређености.

У погледу односа између закона из различитих области правног поретка, Уставни суд је, руководећи се уставним начелом јединства правног поретка, утврђеног одредбама члана 4 став 1 и члана 194 став 1 Устава, испитивао однос одредаба члана 38а Закона о порезима на имовину<sup>53</sup> и правних правила Закона о основама својинскоправних односа.<sup>54</sup> У овом предмету, поставило се питање односа између два системска закона, имајући у виду да су утврђивање и наплата пореза на имовину, на целовит начин регулисани потпуно одвојено предметним Законом о порезима на имовину, сагласно овлашћењу из чл. 97 тачка 6 Устава, према коме Република Србија уређује и обезбеђује порески систем, док су услови за стицање права својине и остала правила о преносу права својине на непокретностима уређена на систематски начин, Законом о основама својинскоправних односа којим се уређују својински односи, сагласно овлашћењу из члана 97 тачка 7 Устава. У овој правној ствари Уставни суд је установио повреду јединства правног поретка – одредбама једног системског закона на штету основних правних принципа и правних правила другог системског закона, са следећим образложењем: „На основу резултата целокупног поступка спроведеног пред Уставним судом утврђено је да се оспореном одредбом члана 38а Закона о порезима на имовину којом је прописано да се упис права на непокретности у земљишним, катастарским и другим јавним књигама не може вршити без доказа о плаћеном порезу на пренос апсолутних права, односно плаћеном порезу на наслеђе и поклон прописује, мимо услова прописаних Законом о основама својинскоправних односа, додатни услов за стицање права својине на непокретности и на тај начин ограничава Уставом зајемчено право на имовину утврђено одредбама члана 58. Устава. ...како је оспореном одредбом члана 38а Закона о порезима на имовину прописан још један услов који треба да се реализује у временском интервалу између закључења пуноважног уговора и уписа у јавне књиге – а то је плаћање пореза на пренос апсолутних права, Уставни суд оцељује да је

<sup>51</sup> ГУЗ-225/2005 од 19. 04. 2012., наведено према Милош Прица, Оп. цит, 116-117.

<sup>52</sup> ГУЗ – 225/2005 од 19.4.2012., наведено према Милош Прица, Оп. цит, 116-117.

<sup>53</sup> „Службени гласник РС“, бр. 26/01, 45/02, 80/02 и 135/04.

<sup>54</sup> „Службени гласник РС“, бр. 6/80 и 36/90 и „Службени гласник РС“, број 29/06.

таквим прописивањем ускраћено право купцу да изврши упис права својине у јавне књиге и тако постане власник предметне непокретности.<sup>55</sup>

У погледу односа посебног закона према општем закону, Уставни суд је у више наврата разматрао режим правне подређености посебног закона према општем (системском) закону. Основно гледиште Уставног суда тим поводом гласи: „...да би одређени закон садржавао посебна правила и правне изузетке у односу на системске законе у одређеној области, законодавац са становишта Устава и правног поретка Републике Србије мора преиспитати у поступку прописивања тих посебних правила и правних изузетака испуњеност одређених предуслова. То је, пре свега, постојање оправдане потребе и легитимног циља на коме се заснива одступање од општих, системских правних правила у одређеним успостављеним друштвеним односима у конкретној области. Даље, прецизно се мора сагледати да ли се посебна правила и правни изузеци у потпуности ослањају на системска правила, тако да се у целини посматрано општа правила из системског закона могу несметано применити на сва питања која нису обухваћена и посебно уређена на изузетан, посебан начин. И на крају, мора се сагледати и да ли су посебна правила и правни изузеци у складу са Уставом и целокупним правним системом Републике Србије. Само на тај начин може се успоставити однос тзв. системских закона и тзв. посебних закона који уређују посебна правила и изузетке на начин који не угрожава јединство правног поретка, правну сигурност и остваривање Уставом зајемчених права и слобода.<sup>56</sup>

Однос општег (системског) и посебног закона, Уставни суд је разматрао у поступку оцене одредбе члана 3 став 1 Закона о висини стопе затезне камате („Службени гласник СРЈ“, бр. 9/01), у делу примене тзв. конформне методе. Оцена је Уставног суда у овоме предмету била да наведена одредба није у сагласности са Уставом, имајући у виду њену несагласност са основним правним начелима Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и „Службени лист СРЈ, бр.31/93), чиме је повређено јединство правног поретка као уставно начело. Образложење Уставног суда гласи: „...Уставни суд налази да је одредбом члана 279. став 1. Закона о облигационим односима забрањено да се на доспелу, а неисплаћену уговорену или затезну камату, као и на друга доспела повремена новчана давања обрачунава затезна камата, изузев када је то законом одређено. Међутим, у ситуацији када се затезна камата обрачунава конформном методом за обрачунски период који је дужи од периода за који је прописана стопа затезне камате, у пракси се тада доспела камата за период прописане каматне стопе приписује главном дугу и тако чини основицу за обрачун камате у наредном периоду по важећој каматној стопи за тај месец. Оваква примена конформне методе у материји обрачуна затезне камате значи да приписивање камате главници представља у поменутиим случајевима обрачун камате на камату, што је супротно начелу анатоцизма прописаног одредбом члана 279. став 1. Закона о облигационим односима. ...Све у свему, Уставни суд је закључио да се оспореном одредбом Закона о висини стопе затезне камате суспендује генерално правило из Закона о облигационом односима о забрани анатоцизма у материји обрачуна камата, а искључује се и примена других основних правних начела садржаних у Закону о облигационим односима (начело монетарног номинализма, начело лимита камате, забране злоупотребе права), као и других општих правних принципа и темељних вредности заштићених Уставом (принцип владавине права, социјалне правде, правне сигурности и др.), чиме се повређује начело јединства правног поретка...“<sup>57</sup>

Један системски закон може у правном поретку стајати према другом системском закону у односу посебног закона према општем закону – само у режиму правне упућености одн.

<sup>55</sup> УЗ - 225/2005 од 8.6.2012. наведено према Милош Прица, Оп. цит, 116-117.

<sup>56</sup> УЗ-27/2011 од 06. 11. 2013., доступно на <http://www.ustavni.sud.rs/page/predmet/sr-Cyrl-CS/9419?NOLAYOUT=1>.

<sup>57</sup> УЗ - 82/2009 од 27. јула 2012., доступно на <http://www.kamata.rs/odluka-ustavnog-suda-broj-iuz-822009>.

супсидијарне примене другог системског (општег) закона. Такав пример нуди нам Закон о општем управном поступку,<sup>58</sup> који предвиђа (чл. 26) супсидијарну примену одредаба Закона о облигационим односима везано за правни режим управних уговора, а разлог упућивања на системски закон о облигационим односима јесте попуњавање правних празнина у уређивању управног уговора као посебног правног института. Будући да се Законом о општем управном поступку поводом управних уговора успоставља судска заштита у управном спору, *ratio legis* је да се управни уговор развија као самосталан правни институт, под окриљем императивних законских норми у различитим областима правног поретка и са супсидијарном применом Закона о облигационим односима.

У конкретном случају потребно је испитати однос између:

➤ једне одредбе Закона о облигационим односима (чл. 14.), која начелно, регулише забрањеност монополске клаузуле, али истовремено, не регулише шта је монополски споразум и искоришћавање монополског споразума, већ оставља да ова питања регулишу други законски прописи, и

➤ Закона о заштити конкуренције (из 2009. са изменом из 2013.), као системског закона који целовито регулише правила конкуренције, повреде правила конкуренције, органе, поступак и санкције за повреду правила конкуренције.

Одредба чл. 14. ЗОО налази се у системском закону, који целовито регулише облигационе односе између учесника на тржишту, па се и одредба чл. 14. овог закона може тумачити као делимично системско регулисање правила конкуренције приликом заснивања облигационих односа учесника на тржишту.

Закон о заштити конкуренције (из 2009. са изменом из 2013.) с друге стране регулише не само облигационе (закључење уговора, споразума), већ и друге односе (када нема уговора, па чак и када постоји усаглашена пракса) између учесника на тржишту, на начин да се обезбеди онај ниво конкуренције који је пожељан на одређеном тржишту.

У том смислу, однос између одредбе чл. 14. ЗОО и Закон о заштити конкуренције (из 2009. са изменом из 2013.) може се посматрати као однос између два системска законска решења која регулишу у једном делу исту материју (правила конкуренције приликом заснивања облигационих односа), а у другом делу различите материје (као што смо видели Закон о заштити конкуренције (из 2009. са изменом из 2013.) регулише односе на тржишту и када учесници нису у непосредном облигационом односу.

Одредба чл. 14. ЗОО начелно забрањује стварање и искоришћавање монополског положаја, не одређујући када постоји монополски положај. Прећутно, ова законска одредба упућивала је на друге законе, који су у међувремену престали да се примењују (Закон о сузбијању нелојалне утакмице и монополистичких споразума из 1974. и Закон о трговини из 1990. и 1993.). Такође, одредба чл. 14. ЗОО забрањује свако коришћење монополског положаја, без обзира да ли се ради о злоупотреби, што, имајући у виду став савремене теорије, може довести и до спречавања економске ефикасности и економског напретка, као основних циљева који треба да се омогуће правилима заштите конкуренције. Закон о заштити конкуренције из 2009. као и закони који су важили у време доношења ЗОО (1978) или непосредно након ступања овог закона на снагу, регулише правила заштите конкуренције, али сасвим другачије од одредбе чл. 14. ЗОО тако да се не може сматрати да одредба чл. 14. ЗОО упућује на одредбе Закона о

<sup>58</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 18/2016.



заштити конкуренције из 2009. Разлика је, као што смо већ указала, не само у погледу тога шта се штити, већ и како се штити и које су санкције за повреду правила конкуренције.

\*\*\*

На основу свега наведеног, предлажемо Уставном суду да донесе решење којим покреће поступак оцене уставности одредбе чл. 14. ЗОО, а потом донесе следећу:

### ОДЛУКУ

Утврђује се да одредба члана 14. Закона о облигационим односима ("Сл. Лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 57/89 и "Сл. Лист СРЈ" 31/93 и "Сл. лист СЦГ" бр. 1/2003 – Уставна повеља) није у сагласности са чл. 4. ст. 1, чл. 16. ст. 2, чл. 84. ст. 2. Устава РС.

Београд, 26.08.2019.

Подносилац Иницијативе

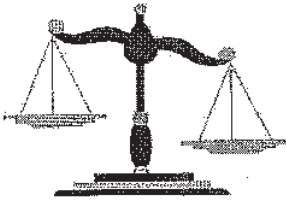
Илија Р. Девић из Београда



Пуномоћник, Владимир Јб. Добрић, адв.



**ВЛАДИМИР ЈБ. ДОБРИЋ**  
АДВОКАТ  
11000 БЕОГРАД, Бирманцова 16  
Телефон: (011) 2687-614  
Моб: 064 1153-999



Заједничка адвокатска канцеларија *Добрић*

Адвокати:  
Владимир Љ. Добрић  
Марина М. Лучић  
Душан М. Васиљевић  
Бранислав В. Маринковић

Адв. приправник:  
Ана Н. Деспотовић  
Пословни секретар:  
Сандра Ђорђевић

## ПУНОМОЋЈЕ

Овлашћујемо:

**ВЛАДИМИРА Љ. ДОБРИЋА**  
адвоката из Београда, Бирчанинова бр.15.

да може заступати:

Илију Р. Девића из Београда, Виле Равијојле 9,

ради подношења Уставном суду Републике Србије:

### ИНИЦИЈАТИВЕ

за оцену уставности чл. 14. Закона о облигационим односима  
("Сл. Лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 57/89 и "Сл. Лист СРЈ" 31/93  
и "Сл. лист СЦГ" бр. 1/2003 – Уставна повеља – у даљем тексту: ЗОО)

као и да може учествовати и предузимати све радње заступања пред свим државним органима, поводом поднете Иницијативе за оцену уставности чл. 14. Закона о облигационим односима.

Пуномоћник је овлашћен у наше име и за наш рачун примати писмена, предузимати све радње заступања без ограничења које су у нашем интересу, све без наше даље сагласности и присућности, а све његове радње признајемо као своје.

У поступку може учествовати и адвокати Бранислав Маринковић, Марина Лучић, Душан Васиљевић и Ана Деспотовић сви из Београда, Бирчанинова 15.

Београд, 22.08.2019. г.

Давалац пуномоћја

Илију Р Девића из Београда  
ЈМБГ 2507952880033



Заједничка адвокатска канцеларија *Добрић*

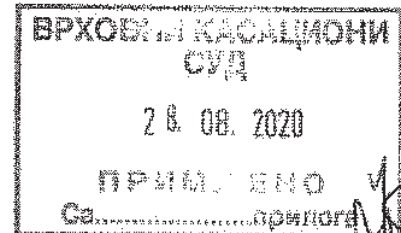
Адвокати:

*Владимир Љ. Добрић*  
*Марина М. Лукић*  
*Душан М. Васиљевић*  
*Бранислав В. Маринковић*

Адв. приправник:

*Ана Н. Деспотовић*  
Пословни секретар:  
*Сандра Ђорђевић*

ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД  
Судска управа



Предмет: Предлог за одржавања Заједничке седнице Грађанског одељења

Пред Врховним касационим судом се налазе 4 ревизијска предмета и то Прев. 423/2019, Прев. 56/2020 и Прев 347/20, као и Рев. 1980/19. У прва три ревизијска предмета странке се налазе у истим процесним улогама - АТП ВОЈВОДИНА а.д. Нови Сад, Нови Сад, Пут Новосадског партизанског одреда бр. 1а је тужилац, Град Нови Сад, кога заступа Градски јавни правобранилац је тужени, а Илија Девић из Београда, кога заступа Владимир Љ. Добрић, адвокат из Београда је умешач на страни тужиоца, док је у четвртом ревизијском предмету тужилац Илија Девић из Београда а тужени је Град Нови Сад. У прва три ревизијска предмета основ тужбеног захтева је накнада штете у виду измакле користи због одбијања туженог да изврши обавезе из уговора од 8.5.2006. и то обавезе да регулише саобраћај тако да новоизграђена аутобуска станица може да обавља међуградски саобраћај, као и поступање туженог Града Новог Сада супротно тада важећем Генералном плану Града Новог Сада до 2020. („Службени лист града Новог Сада бр. 10/06 од 14.4.2006.“), који је суштински предвиђао исту обавезу (уговорна и деликтна одговорност туженог), док се у четвртом ревизијском предмету ради о деликтној (вануговорној) одговорности туженог за накнаду штете због одбијања туженог да поступи по описаној обавези из Генералног плана Града Новог Сада до 2020.

Дакле, у сва 4 ревизијска предмета се одлучује о питању извршења обавезе туженог да регулише обављање међумесног и међународног аутобуског саобраћаја са новоизграђене аутобуске станице тужиоца (на кат. парцели 3351 КО Нови Сад 1) и накнаде штете због тога што тужени одбија да изврши ову обавезу и тиме омогући обављање делатности тужиоца, а у парници по тужби Илије Девића због накнаде штете јер је тужени обезвредио инвестицију Илије Девића и претворио га од угледног инвеститора у мету државног прогона. Сви наведени ревизијски предмети односе се на накнаду штете, о тим што се у 3 ревизијска предмета ради о пре свега уговорној одговорности туженог (а потом и о деликтној одговорности туженог), док се у парници по тужби Илије Девића ради о накнади штете по основу деликтне одговорности туженог због угрожавања његове инвестиције као имовине, као и на нематеријалну штету која је у тој парници опредељена.

Заједничко за све наведене ревизијске предмете је спорно правно питање:

- да ли тужени има обавезу да регулише међумесни и међународни аутобуски саобраћај на начин да се наведени саобраћај може обављати са новоизграђене аутобуске станице тужиоца,
- уколико таква обавеза постоји у чему се састоји правни извор те обавезе, као и
- да ли тужилац (по основу уговорне одговорности туженог) и Илија Девећ (по основу деликтне одговорности туженог) имају право на накнаду штете због тога што тужени одбија да изврши наведену обавезу.


Наведена спорна правна питања се не могу правилно решити без јединствено заузетог правног става Врховног касационог суда у свим наведеним ревизијским предметима, те стога умешач предлаже да се наведена спорна правна питања прво изнесу на седницу Грађанског одељења Врховног касационог суда, ради утврђивања заједничког правног става и на једнак начин решавања спорног правног питања у сва четири ревизијска предмета, те да се тек након тога донесе одлука у сваком од наведених ревизијских предмета.

Због наведеног, Илија Девећ у својству умешача на страни тужиоца у ревизијским предметима Прев. 423/2019, Прев. 56/2020 и Прев 347/20, као и тужиоца у ревизијском предмету Рев. 1980/19 предлаже да се на основу чл. 35. ст. 2. Пословника о уређењу и раду Врховног касационог суда („Службени гласник РС”, бр. 37/10, 51/14, 41/16, 62 /16 и 74/2018), на заједничкој седници Грађанског одељења размотри спорна правна питања у ревизијским предметима Прев. 423/2019, Прев. 56/2020, Прев 347/20 и Рев. 1980/19, те да се на основу заједничког правној схватања о спорним питањима, донесе одлука у свим наведеним ревизијским предметима.

Умешач сматра да је посебно важно да се Врховни касациони суд, као највиши и најугледнији суд посебно изјасни о спорним правним питањима, дајући аргументоване разлоге, засноване на закону и пракси Европског суда за људска права, да ли је основан тужбени захтев, отклањајући сваку примедбу да се право примењује на један начин када у спорном односу учествује држава или локални орган власти, а на други начин када тог учешћа нема.

Београд, 28.08.2020. г.

Пуномоћник Илије Девећа

  
**ВЛАДИМИР Б. ДОБРИЋ**  
 АДВОКАТ  
 11000 БЕОГРАД, Бирчанинова 15  
 Телефон: (011) 2687-514  
 Моб: 664 1153-963



Република Србија  
**ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД**  
 П СУ-17 63/20  
 10.09.2020.године

**АДВОКАТ ВЛАДИМИР ДОБРИЋ**

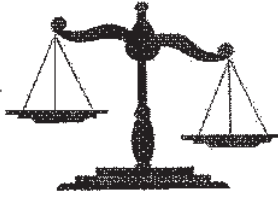
**БЕОГРАД**  
 Бирчанинова 15

Поводом Вашег обраћања од 28.08.2020. године, којим предлагете одржавање седнице одељења Врховног касационог суда ради изјашњавања о спорним правним питањима у ревизијским предметима које сте означили у поднеску, обавештавамо Вас да Врховни касациони суд изражава своје правне ставове кроз одлуке о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова.

На седницама одељења Врховног касационог суда заузимају се правна схватања у поступку уједначавања судске праксе и примене права кроз конкретне предмете у којима поступа Врховни касациони суд. Сазивање и рад седнице одељења, подношење иницијативе и поступак усвајања правних схватања о спорним правним питањима, регулисани су Пословником о уређењу и раду Врховног касационог суда.

Уједно Вас обавештавамо да је Ваш поднесак достављен судијама који поступају у ревизијским предметима означеним у поднеску, ради упознавања.

ЗАМЕНИК ПРЕДСЕДНИКА  
 ВРХОВНОГ КАСАЦИОНОГ СУДА  
 судија др Драгиша Б. Слијепчевић  
*Драгиша Б. Слијепчевић*



Заједничка адвокатска канцеларија *Добрић*

Адвокати:

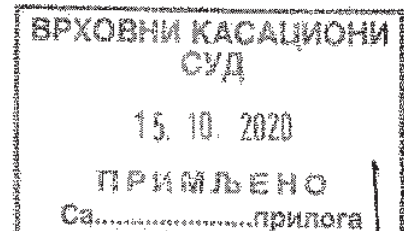
*Владимир Љ. Добрић*  
*Марина М. Лучић*  
*Душан М. Васиљевић*  
*Бранислав В. Маринковић*

Адв. приправник:

*Ана Н. Деспотовић*  
Пословни секретар:  
*Сандра Ђорђевић*

ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД  
Судска управа  
н-р Заменика председника  
Судије др Драгише Слијепчевића

II. Су-17 63/20



Предмет: Изјашњење поводом Вашег дописа од 10.09.2020.

Поштовани,

У својству пуномоћника Илије Девића примио сам допис II. Су-17 63/20 од 10.09.2020. у којем ме обавештавате, поводом предлога за одржавање заједничке седнице Грађанског одељења, да Врховни касациони суд изражава своје правне ставове кроз одлуке о ванредним правним средствима изјављеним на одлуке судова, на основу чега би се могло закључити да је тражено нешто што није у надлежности да се расправља на седници Грађанског одељења.

Да би отклонили недоумицу да ли је тражено нешто што није у складу са Пословником о уређењу и раду Врховног касационог суда („Службени гласник РС”, бр. 37/10, 51/14, 41/16, 62/16 и 74/2018), наводимо да управо чл. 35. цитираног Пословника одређује да Одељења раде у седници и да се на седници Одељења између осталог разматрају правна питања и утврђују правна схватања о спорним правним питањима.

У предлогу за одржавање заједничке седнице Грађанског одељења указали смо и на значај да се сва спорна питања у 4 ревизијска предмета и то Прев. 423/2019, Прев. 56/2020 и Прев 347/20, као и Рев. 1980/19. расправе на заједничкој седници Грађанског одељења. У сво уважавање става који сте изнели, указаћемо да се ради о ванредним правним лековима изјављеним у парничним предметима који су под мониторингом Европске комисије, као једним од критеријума, управо ради сагледавања питања да ли српско правосуђе испуњава услове и критеријума из чл. 80. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске заједнице и њихових држава чланица са једне стране и Републике Србије са друге стране који је ратификован Законом („Сл. гласник РС – Међународни уговори“ бр. 83/2008) у којем се наводи:

„У оквиру сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова стране ће посебну важност дати консолидовању владавине права и јачању институција на свим нивоима у области управе опште, а посебно у спровођењу закона и институцијама правосуђа.“

Указујемо да је и у Акционом плану за поглавље 23 наведено да је од посебног значаја уједначавање судске праксе, с тим што додајемо и уједначавање судске праксе са правним ставовима из пресуда Европског суда за људска права поводом примене Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (који су обавезујући за домаће судове), на које смо указали у изјављеним ревизијама.

Сматрамо да је од посебног значаја да се на заједничкој седници Грађанског одељења расправе питања да ли је у пресудама поводом којих је изјављена ревизија, Илија Девих имао фер суђење и да ли је правилно примењено материјално право, а имајући у виду да је у свакој од наведена 4 ревизијска предмета спорна уговорна, одн. деликтна одговорност града Новог Сада, који је прво имао уговорну обавезу да регулише саобраћај на начин да новоизграђена аутобуска станица и остали објекти могу да функционишу и да се остварује добит из делатности међумесног и међународног саобраћаја, а потом и да ли је таква обавеза проистицала и из тада важећег Генералног плана Града Новог Сада до 2020. („Службени лист града Новог Сада бр. 10/06 од 14.4.2006.). Из списка предмета се види и да су се о овом питању изјашњавали Европски парламент и европски званичници (да се ради о јединственом предмету у читавој Источној Европи на којем ће се видети да ли је домаће правосуђе спремно да правилно и непристрасно примени материјално право и тековине које штити Европски суд за људска права) и Комисија за борбу против корупције (да је приватизација АТП „Војводина“ а.д. Нови Сад једина од спорних 24 приватизације у којој је оштећен инвеститор а не држава). Због наведеног сматрамо да се ради о правним питањима, која су важна не само за странке у спору, већ су од ширег друштвеног значаја, те да због тога заслужују да се расправе на заједничкој седници Грађанског одељења, у смислу чл. 35. Пословника о уређењу и раду Врховног касационог суда.

Због наведеног, предлажем да још једном размотрите предлог да се пре него што свако парнично веће које је добило у рад наведена 4 ревизијска предмета донесе одлуку о изјављеним ревизијама, одржи заједничка седница Грађанског одељења, те да се на седници расправе спорна правна питања:

- да ли тужени (град Нови Сад) има обавезу да регулише аутобуски саобраћај на начин да се међумесни и међународни саобраћај може обављати са новоизграђене аутобуске станице тужиоца (АТП „Војводина“ а.д. Нови Сад),
- уколико таква обавеза постоји у чему се састоји правни извор те обавезе (са правном оценом ваљаности закљученог уговора у делу регулисања такве обавезе и обавезе туженог из Генералног плана Града Новог Сада до 2020.), као и
- да ли тужилац (по основу уговорне одговорности туженог) и Илија Девих (по основу деликтне одговорности туженог) имају право на накнаду штете због тога што тужени одбија да изврши наведену обавезу, посебно се изјашњавајући да ли статус туженог као локалног органа власти може имати значај на искључење, ограничење или престанак његове одговорности само зато што се ради о органу државне власти на локалном нивоу (питање непристрасности судова).

Зашто поред наведеног разлога, сматрамо да постоји и додатни разлог за разматрање наведених правних питања на заједничкој седници Грађанског одељења? Илија Девих је уложио значајна средства у приватизацију АТП „Војводина“ а.д. Нови Сад, успео је да уговори нове послове са најугледнијим страним фирмама (немачки Мерцедес и Сетра, јапански Иточу), својом имовином је гарантовао за кредитне и лизинг обавезе АТП „Војводина“ а.д. Нови Сад, све поуздајући се у ауторитет државе, одн. локалне самоуправе (град Нови Сад) са којом је закључен уговор и у којем је град Нови Сад имао само једину обавезу да регулише аутобуски саобраћај на начин да новоизграђена аутобуска станица може да обавља своју редовну делатност (међумесни и

међународни аутобуски саобраћај). Такође, Илија Девећ се поздао у обавезу града Новог Сада дад ту исту обавезу изврши на основу Генералног плана града Новог Сада до 2020. Зашто се баш поуздао у град Нови Сад да ће извршити наведене обавезе -- зато што је држава, па и њени локални органи власти -- стуб правног поретка и правне сигурности, у смислу извршења преузетих обавеза. Ако не постоји вера у то да ће држава штитити правни поредак и правну сигурност, чији је сопствени творац, тада се ствара простор за самовољу и противправно поступање -- свих, па и државе и локалних органа власти. У тој ситуацији је кључна улога судова -- да ли су довољно самостални (судови као трећа грана власти) да могу применити право независно од тога ко је тужени и ко је поступао противправно. То је испит за читав правни поредак, због чега су наведени ревизијски предмети интересантни не само за домаћу, већ и међународну јавност. Сматрамо да не постоји већи значај за одржавање заједничке седнице Грађанског одељења и расправљање спорних правних питања на које указујемо.

На крају, постоји и практичан разлог за изношење овог питања на заједничку седницу. Пред Привредним судом у Новом Саду се води стечајни поступак над АТП „Војводина“ а.д. Нови Сад и у току је поступак јавне продаје новоизграђене аутобуске станице и сервисног центра као кључне имовине стечајног дужника. Домаћа и међународна јавност ће бити у прилици да прати даља дешавања поводом продаје наведене имовине, јер ће купац, након куповине бити у позицији да тражи од града Новог Сада да регулише саобраћај на начин да се са новоизграђене аутобуске станице може обављати међумесни и међународни саобраћај -- оно што град Нови Сад није хтео да омогући када је Илија Девећ био већински власник АТП „Војводина“ а.д. Нови Сад.

У том случају нужно ће се поставити питање да ли је разлог за одбијање града Новог Сада да регулише саобраћај то што је то сигуран начин да се изврши фактичка конфискација имовине (инвестиције) Илије Девећа и да му се нанесе штета, те да ли такво поступање ужива судску заштиту судова, укључујући и Врховног касационог суда. У пракси Врховног касационог суда је било предмета много мањег (правног и друштвеног) значаја који су изношени на заједничку седницу Грађанског одељења.

С поштовањем,

Београд, 15.10.2020. г.

Пуномоћник Илије Девећа

**ВЛАДИМИР Ђ. ДОБРИЋ**  
АДВОКАТ  
11000 БЕОГРАД, Београдска 15  
Телефон: (011) 2687-516  
Моб. бр. 1153-988





**ПРИВРЕДНА  
КОМОРА  
СРБИЈЕ**

Удружење за саобраћај и телекомуникације  
Групација за превоз путника у друмском  
саобраћају и аутобуске станице

У складу са чланом 28. Општих услова пословања аутобуских станица (Службени Гласник РС бр. 26/2008), а на основу Извештаја Комисије за категоризацију аутобуских станица, Групација за превоз путника у друмском саобраћају и аутобуске станице, Удружења за саобраћај и телекомуникације Привредне коморе Србије, је на седници одржаној 11. септембра 2008. године донела

**ОДЛУКУ  
О КАТЕГОРИЗАЦИЈИ АУТОБУСКЕ СТАНИЦЕ**

Аутобуска станица **НОВИ САД** на основу критеријума из чланова 23. и 24. Општих услова пословања аутобуских станица (Сл. гласник бр 26/2008), се сврстава у **I (прву)** категорију, са **934** бода.

Привредно друштво које управља аутобуском станицом може вршити наплату станичних услуга у складу са члановима 31. и 33. - 39. Општих услова пословања аутобуских станица.

Ова Одлука ступа на снагу даном доношења, а примењиваће се од 01. октобра 2008. године.

**Образложење:**

На основу захтева Привредног друштва АТП "Војводина" а.д., Нови Сад број 37-84/58 од 15. априла 2008. године, које управља АС Нови Сад, Комисија за категоризацију аутобуских станица, која је у складу са чланом 26. Општих услова пословања аутобуских станица иабрана од стране Групације за превоз путника у друмском саобраћају и аутобуске станице, је на основу критеријума прописаних чланом 23. и 24. Општих услова пословања аутобуских станица и Записника потписаног 08. августа 2008. године, од стране Комисије и овлашћеног представника привредног друштва које управља аутобуском станицом, утврдила да се Аутобуска станица Нови Сад сврстава у **I (прву)** категорију са остварених **812** основних и **122** додатна бода, што укупно износи **934** бода.

На основу Извештаја Комисије о донетим одлукама, Групација за превоз путника у друмском саобраћају и аутобуске станице је дана 11. септембра 2008. године донела Одлуку као у диспозитиву ове Одлуке.

Поука о правном леку:

1. На ову Одлуку, а у складу са чланом 29. Општих услова пословања аутобуских станица, Привредно друштво које управља аутобуском станицом може поднети приговор Групацији за превоз путника у друмском саобраћају и аутобуске станице у року од 8 дана од дана пријема Одлуке.

2. Приговор не одлаже примену ове Одлуке.

37 број 84/157  
11. септембар 2008. године  
Београд



ПРЕДСЕДНИК ГРУПАЦИЈЕ  
Драгољуб Шиндић

## UTVRĐIVANJE DISKRIMINATORSKOG POSTUPANJA

### Zakon o zabrani diskriminacije

#### član 41

- Tužilac ne može ostvariti zaštitu svog prava u određenoj parnici pozivanjem na diskriminatorne radnje tuženog u ugovornom odnosu parničnih stranaka, već to mora dokazati u posebnom postupku koji se sprovodi po odredbama Zakona o zabrani diskriminacije.

Iz obrazloženja:

"Vrhovni kasacioni sud je stanovišta da su nižestepeni sudovi osnovano odbili deo tužbenog zahteva za utvrđenje ništavosti spornih ugovornih odredbi bliže određenih u izreci prvostepene odluke. Tim odredbama je utvrđen način određenja plana prodaje i nabavke robe tuženog od strane tužioca za svaku poslovnu godinu pojedinačno, te regulisan odnos parničnih stranaka po pitanju ambalaže u kojoj je vršena isporuka piva. Tužilac je sve uslove propisane tim ugovornim odredbama u celosti prihvatio. Šta više, on je tako ustanovljene obaveze i izvršavao. Stoga, iako se radi o određivom načinu utvrđenja obaveza nema sumnje da su spornim ugovornim odredbama ustanovljeni primenljivi i nesporni kriterijumi za ispunjenje tužiocovih obaveza prema tuženom. S tim u vezi, pravilno je i stanovište nižestepenih sudova da tužilac u ovom postupku ne može ostvariti zaštitu svog prava pozivom na odredbu člana 103. Zakona o obligacionim odnosima zbog diskriminatornih radnji tuženog. Da li postoje i u čemu se sastoje diskriminatorne radnje tuženog tužilac mora dokazati u posebnom postupku koji se može sprovesti u skladu sa odredbama Zakona o zabrani diskriminacije ("Službeni glasnik RS" broj 22/2009). Saglasno odredbi člana 41. tog zakona tužilac je mogao tužbom tražiti da se utvrdi diskriminatorno postupanje tuženog u ugovornom odnosu parničnih stranaka. Tužilac to nije učinio. On je samo pokrenuo postupak pred Konkurencijskim vijećem BiH u kome je doneto rešenje broj... od 20.11.2013. godine kojim je pravnosnažno utvrđeno da je tuženi u ovom sporu odbijanjem potpisivanja kupoprodajnog ugovora za 2012. godinu sa tužiocem zloupotrebio dominantni položaj na tržištu distribucije i prodaje piva na teritoriji Republike Srpske, zbog čega je tuženom izrečena novčana kazna od 430.000,00 KM. S tim u vezi, pravno je neutemeljeno i pozivanje tužioca na odredbu člana 10. Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS" 51/2009 i 95/2013). Naime, tačno je da je odredbom člana 10. stav 3. tog zakona ustanovljena sankcija ništavosti za restriktivne sporazume zaključene između učesnika na tržištu. Međutim, odredbom stava 2. tog zakona propisani su slučajevi postojanja restriktivnih sporazumnih odredbi, odnosno ugovora. To su: 1) neposredno ili posredno utvrđenje kupovne ili prodajne cene ili drugi uslovi trgovanja; 2) ograničenje i kontrola proizvodnje, tržišta, tehničkog razvoja ili investicija; 3) primena nejednakih uslova poslovanja u odnosu na različite učesnike na tržištu, čime se učesnici na tržištu dovode u neravnomerni položaj u odnosu na konkurente; 4) uslovljavanjem zaključenja ugovora ili sporazuma prihvatanjem dodatnih obaveza koja s obzirom na svoju prirodu i trgovačke običaje i praksu nisu u vezi sa predmetom sporazuma i 5) podela tržišta ili izvora nabavke. Tužilac nije u sprovedenom postupku ukazao na postojanje bilo kog od navedenih zakonskih uslova koji bi predstavljali osnov za utvrđenje da su osporene ugovorne odredbe restriktivne prirode koje imaju za cilj ili posledicu značajno ograničenje, narušavanje, ili sprečavanje konkurencije na teritoriji Republike Srbije. Šta više, i u slučaju da neka od predviđenih situacija propisanih odredbom člana 10. stav 2. Zakona o zaštiti konkurencije

postoji, ona nije primenljiva u spomom odnosu parničnih stranaka. Ovo iz tog razloga što se njihovo poslovanje odvijalo na teritoriji Republike Srpske, a ne na teritoriji Republike Srbije. Tužilac se u tužbi i tokom postupka pozivao samo na neodređenost spornih ugovornih odredbi, što je po njegovom stanovištu bio i pravni osnov za utvrđenje njihove ništavosti pozivom na odredbu člana 103. Zakona o obligacionim odnosima. Međutim, tužilac nije pružio relevantne dokaze u prilog takve tvrdnje. Naprotiv, u toku prvostepenog postupka je pravno relevantno utvrđeno da su propisani kriterijumi u spornim ugovornim odredbama u celosti primenjeni tokom trajanja ugovornog odnosa parničnih stranaka. Stoga je drugačije revizijsko ukazivanje, kao i pozivanje na odredbu člana 10. Zakona o zaštiti konkurencije Republike Srbije kao osnova ništavosti spornih ugovornih odredbi pravno neutemeljeno."

(Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Prev 246/2017 od 28.12.2017. godine)

APSOLOTNA NENADLEŽNOST SUDA ZA  
UTVRĐIVANJE POSTOJANJA POVREDE  
KONKURENCIJE NA TRŽISTU

Zakon o zaštiti konkurencije

čl. 21 i 38

- Sud nije nadležan da utvrdi postojanje povrede konkurencije na tržištu Republike Srbije i da na osnovu utvrđenja takve povrede naloži tuženima prekid ponašanja koje predstavlja povredu konkurencije, odnosno zabranu ponavljanja istog ponašanja i da na osnovu povrede naloži Narodnoj banci preduzimanje mera radi sprečavanja navodne povrede konkurencije, jer je reč o nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije, u smislu odredaba Zakona o zaštiti konkurencije.

Iz obrazloženja:

"Pravilno je prvostepeni sud zaključio da je apsolutno nenadležan za odlučivanje o zahtevima postavljenim u stavovima prvom, drugom, trećem, četvrtom i sedmom petituma tužbe. Utvrđenje činjenice da su određeni privredni subjekti sprovodili protivpravno restriktivno ponašanje koje ograničava konkurenciju na tržištu Republike Srbije, suprotno odredbama Zakona o zaštiti konkurencije Republike Srbije, nalaganje licima koja narušavaju konkurenciju da bez odlaganja prekinu ponašanje koje predstavlja povredu Zakona o zaštiti konkurencije, nalaganje zabrane ponavljanja ponašanja koje predstavlja povredu Zakona o zaštiti konkurencije ili preduzimanja bilo kog drugog ponašanja koje ima isti ili jednak cilj ili efekat, nalaganje Narodnoj banci da bez odlaganja obavesti sve banke i platne ustanove u Srbiji o odluci i nalogima koje sadrži u pogledu povrede prava konkurencije, te da obezbedi sprovođenje odluke koja za predmet ima utvrđenje povrede prava konkurencije od strane svih banaka i platnih ustanova u Srbiji, odlučivanje o obavezi objavljivanja odluke kojom se utvrđuje povreda prava konkurencije u javnom glasilu, predstavlja isključivu nadležnost Komisije za zaštitu konkurencije čiji su položaj i nadležnost uređeni članovima 20 i 21 Zakona o zaštiti konkurencije ("Službeni glasnik RS" br. 51/2009 i 95/2013).

U smislu člana 20 Zakona o zaštiti konkurencije komisija je samostalna i nezavisna organizacija koja vrši javna ovlašćenja u skladu sa ovim zakonom. Komisija ima status pravnog lica i odgovara za svoj rad Narodnoj skupštini.

U smislu člana 21 Zakona o zaštiti konkurencije komisija je nadležna da, između ostalog, rešava o pravima i obavezama učesnika na tržištu u skladu sa zakonom i određuje upravne mere u skladu sa ovim zakonom.

Članom 38 Zakona o zaštiti konkurencije stavom prvim propisano je da o povredi konkurencije komisija donosi rešenje, a stavom trećim navedenog člana predviđeno je da je sastavni deo rešenja kojim je utvrđena povreda konkurencije - odluka o meri zaštite konkurencije, odnosno druga upravna mera koju određuje komisija u skladu sa ovim zakonom. Stavom četvrtim istog člana Zakona o zaštiti konkurencije propisano je da je rešenje komisije konačno, a protiv njega

se može pokrenuti upravni spor. Stavom petim navedenog člana predviđeno je da o pitanjima u vezi sa privremenim merama komisija donosi zaključak.

Članom 56 Zakona o zaštiti konkurencije koji nosi naslov "Privremene mere" predviđeno je da komisija može zaključkom da naloži prestanak vršenja određenih radnji ili primene akta, odnosno obavezu preduzimanja radnji kojima se sprečavaju ili otklanjaju njihove štetne posledice. Zaključak, protiv koga je dopuštena posebna žalba, donosi predsednik komisije, a po žalbi protiv zaključka odlučuje Savet. Privremene mere mogu trajati do donošenja rešenja u tom postupku.

Članom 40 navedenog zakona predviđen je način objavljivanja rešenja kojim je utvrđena povreda konkurencije.

Članom 29 Zakona o uređenju sudova ("Službeni glasnik RS" br. 116/2008... 113/2017) propisano je da Upravni sud sudu u upravnim sporovima.

Dakle, iz navedenih odredaba Zakona o zaštiti konkurencije proizlazi da je Komisija za zaštitu konkurencije, kao samostalna i nezavisna organizacija koja ima status pravnog lica i koji odgovara za rad Narodnoj skupštini, isključivo nadležna da donosi odluke o povredi konkurencije, u smislu člana 38 u vezi sa članom 21 Zakona o zaštiti konkurencije, a povredom prava konkurencije, u smislu ovog zakona, smatra se akt ili radnja učesnika na tržištu koje za cilj ili posledicu imaju ili mogu da imaju značajno ograničavanje, narušavanje ili sprečavanje konkurencije. O pravilnosti i zakonitosti rešenja kojim je utvrđena povreda konkurencije i za čije je donošenje isključivo nadležna Komisija za zaštitu konkurencije, može odlučivati Upravni sud, ukoliko od strane ovlašćenog lica bude podneta tužba u upravnom sporu. Dakle, sudska nadležnost, i to Upravnog suda, može postojati tek ukoliko postoji rešenje komisije kojim je utvrđena povreda konkurencije.

U konkretnom slučaju, tužilac je tražio tužbom da parnični sud utvrdi postojanje povrede konkurencije na tržištu Republike Srbije i da na osnovu utvrđenja takve povrede naloži tuženima prekid ponašanja za koje smatraju da predstavlja povredu konkurencije, odnosno zabranu ponavljanja istog ponašanja, da na osnovu povrede naloži Narodnoj banci preduzimanje mera radi sprečavanja navodne povrede konkurencije, zatim, objavljivanje presude kojom se utvrđuje povreda konkurencije, kao i da donese privremenu meru kojom bi sprečio nastupanje nenadoknadive štete usled preduzimanja akata povrede konkurencije, za šta je sve isključivo nadležna Komisija za zaštitu konkurencije, u smislu odredaba Zakona o zaštiti konkurencije. Stoga je pravilno prvostepeni sud postupio kada se, u smislu odredbe člana 16 stav 2 ZPP, oglasio apsolutno nenadležnim za postupanje po navedenim zahtevima i odbacio tužbu u navedenom delu, odnosno predlog za određivanje privremene mere.

Iz navedenih razloga, neosnovani su navodi žalbe u pogledu postojanja apsolutne nadležnosti parničnog suda za utvrđenje povrede prava konkurencije i određivanje privremenih mera radi sprečavanja štete zbog akata povrede konkurencije, u smislu Zakona o zaštiti konkurencije."

(Rešenje Apelacionog suda u Beogradu, GŽ 1370/2018 od 1.3.2018. godine)

## OCENA O POSTOJANJU ZLOUPOTREBE

## DOMINANTNOG POLOŽAJA NA TRŽIŠTU

### Zakon o zaštiti konkurencije

#### član 6

#### Povreda pravila upravnog postupka

##### Sentenca:

- Za ocenu o postojanju zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu potrebno je da odluka suda, zasnovana na razmotrenim dokazima i činjenicama iz tužbe, bude obrazložena, jer drugačije postupanje suda neminovno dovodi do povrede pravila upravnog postupka.

##### Iz obrazloženja:

"Ocenjujući zakonitost pobijane presude Vrhovni kasacioni sud nalazi da su osnovani navodi zahteva da je Upravni sud donošenjem presude bitno povredio pravila postupka i to povredom prava podnosioca na pravično suđenje, odnosno iznošenje dokaza i obrazloženu sudsku odluku, jer je u potpunosti prihvatio razloge osporenog rešenja koji su tužbom detaljno osporeni i u pogledu činjeničnog stanja i u pogledu primene materijalnog prava. Ovo stoga što su tužioci u tužbi isticali da Komisija za zaštitu konkurencije nije, u smislu člana 6. Zakona o zaštiti konkurencije, pravilno utvrdila šta predstavlja relevantno tržište, jer ga je ograničila samo na otkup svežeg sirovog mleka od strane svih mlekara u Republici Srbiji, i to samo onog za koje je RS preko mlekara isplatila premije, isključujući sve ostale otkuplivače koji realno učestvuju na tržištu i isključujući mleko za koje nije plaćena premija a koje su mlekare otkupile. Iz navoda tužbe, koji su ponovljeni i u zahtevu, se vidi da su podnosioci ukazivali na dokaze od bitnog uticaja za određivanje relevantnog tržišta otkupa mleka i dominantnog položaja na istom, a koji su sadržani u aktima pod nazivom Analiza i Dodatna Analiza. Međutim, u obrazloženju pobijane presude ti dokazi, sem što je Analiza pomenuta u navodima tužbe, uopšte nisu razmatrani i cenjeni, čak ni u tolikoj meri da su smatrani irelevantnim za ocenu zakonitosti osporenog rešenja."

(Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Uzp 390/2010(2) od 28.10.2011. godine)

## ODREĐIVANJE ZLOUPOTREBE DOMINANTNOG

### POLOŽAJA NA TRŽIŠTU

## Zakon o zaštiti konkurencije

### član 6

- Prilikom određivanja zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu potrebno je utvrditi tržišni udeo tužioca u odnosu na druge učesnike na relevantnom geografskom tržištu.

Iz obrazloženja:

"...što su tužioc u tužbi isticali da Komisija za zaštitu konkurencije nije u smislu člana 6. Zakona o zaštiti konkurencije pravilno utvrdila šta predstavlja relevantno tržište, kao i da je pogrešno utvrdila da je usluga distribucije TV programa putem DTH tehnologije posebna i nezamenjiva i da se iz dopisa RRA može zaključiti da su distribucija programa putem kablovske mreže i putem DTH tehnologije samo različiti vidovi jedinstvene usluge. Iz navoda tužbe koji su ponovljeni i u zahtevu, vidi se da su podnosioci ukazali da je zbog pogrešnog zaključka o nezamenjivosti usluge DTH, pogrešno utvrđeno relevantno tržište usluga, pri čemu je cenjena samo zamenjivosti DTH usluge kablovskom mrežom, a ne i ostalim načinima distribucije TV programa, da se iz rešenja Komisije ne može zaključiti da li su korisnici usluga emiteri sa kojima su zaključeni ugovori o distribuciji, ili krajnji potrošači usluga, a ako nije poznato kome se neka usluga pruža takvo tržište nije podobno utvrđivanju. Tužbom je osporavano da relevantno geografsko tržište nije pravilno utvrđeno, jer ako po nalaženju Komisije ne postoji zamenjivost kablovske i DTH distribucije, trebalo je utvrditi geografsko područje gde postoji mogućnost zamene, kao i ono geografsko područje gde ta mogućnost ne postoji. Takođe, navodima tužbe je ukazano da za utvrđivanje dominantnog položaja nisu primenjeni kriterijumi iz člana 16. stav 1. Zakona o zaštiti konkurencije, niti je u smislu istog člana stava 2. do 5. utvrđivan tržišni udeo tužioca, jer nije utvrđeno da li tužilac može da posluje nezavisno od drugih učesnika na tržištu, niti da li može da donosi poslovne odluke ne vodeći računa o poslovnim odlukama drugih učesnika na tržištu. Istaknuto je da s obzirom na to da nije pravilno utvrđeno postojanje dominantnog položaja i tržišta na kome takav položaj postoji, nije bilo moguće ni utvrđivanje zloupotrebe dominantnog položaja."

(Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Uzp 458/2011 od 26.11.2012. godine)



[Preuzmite dokument u PDF formatu](#)

## Rev 514/12 - pojam adekvatne štete

Republika Srbija  
VRHOVNI KASACIONI SUD

Rev 514/12

20.06.2012. godina

Beograd

U IME NARODA

Vrhovni kasacioni sud, u veću sastavljenom od sudija: Vlaste Jovanović, predsednika veća, Zvezdane Lutovac i Predraga Trifunovića, članova veća, u parnici tužioca J.K. iz N.S., koga zastupa punomoćnik D.M., advokat iz N.S., protiv tuženog JP "Urbanizam" – Zavod za urbanizam iz Novog Sada, koga zastupa M.I.K., advokat iz N.S., radi naknade štete, odlučujući o reviziji tužioca, izjavljenoj protiv presude Okružnog suda u Novom Sadu Gž 663/08 od 30.09.2009. godine, u sednici održanoj 20.06.2012. godine, doneo je

### P R E S U D U

**ODBIJA SE** kao neosnovana revizija tužioca izjavljena protiv presude Okružnog suda u Novom Sadu Gž 663/08 od 30.09.2009. godine.

### O b r a z l o ž e n j e

Presudom Opštinskog suda u Novom Sadu P 8350/06 od 03.10.2007. godine i odbijen je kao neosnovan tužbeni zahtev tužioca kojim je tražio da mu tužena na ime naknade štete isplati iznos od 1.050.000 evra u dinarskoj protivvrednosti od 84.000.000,00 dinara, sa zateznom kamatom počev od momenta presuđenja pa do isplate. Tužilac je obavezan da tuženom na ime troškova parničnog postupka isplati 184.500,00 dinara.

Pobijanom presudom odbijena je kao neosnovana žalba tužioca i prvostepena presuda je potvrđena.

Protiv pravnosnažne drugostepene presude tužilac je blagovremeno izjavio reviziju zbog bitne povrede odredaba parničnog postupka i pogrešne primene materijalnog prava.

Vrhovni kasacioni sud je ispitaio pobijanu presudu na osnovu člana 399. ZPP ("Sl. glasnik RS" br. 125/04...), pa je našao da je revizija neosnovana.

U postupku nije učinjena bitna povreda odredaba parničnog postupka iz člana 361. stav 2. tačka 9. ZPP na koju revizijski sud pazi po službenoj dužnosti. Neosnovani su revizijski navodi u kojima se ističe da je u drugostepenom postupku učinjena relativno bitna povreda odredaba parničnog postupka iz člana 361. stav 1. u vezi člana 372. ZPP (da nisu ocenjeni svi žalbeni navodi od odlučnog značaja). Drugostepeni sud je ocenio sve žalbene navode koji su od značaja za odluku o ovoj parnici i o tome dao dovoljne i jasne razloge koje prihvata i Vrhovni kasacioni sud.

Tužilac je tužbom tražio naknadu materijalne štete zbog izmakle koristi smatrajući da je tuženo javno preduzeće nezakonito postupalo zato što je u vezi sa izgradnjom građevinskog objekta na parceli tužioca br. 771 KO Novi Sad 2 u ulici ... u Novom Sadu dalo pogrešnu informaciju zainteresovanim investitorima. Zbog te informacije (da pasaž nije planiran) koja je suprotna važećem DUP-u usvojenom odlukom Skupštine Grada Novog Sada iz 1994. godine investitori su odustali od gradnje poslovno-stambenog objekta.



Kod tako utvrđenog činjeničnog stanja pravilno je primenjeno materijalno pravo kada je tužbeni zahtev odužen kao neosnovan.

U prvostepenom postupku je utvrđeno da informacija tuženog data punomoćniku potencijalnih izvođača radova na građevinskim objektima tužioca nije tačna. Ali da bi tužilac kao budući (potencijalni) investitor ostvario pravo na naknadu izmakle koristi po članu 189, ZOO potrebno je postojanje uzročne veze između štetne radnje i posledice i ostvarivanje "dobitka koji se mogao osnovano očekivati prema redovnom toku stvari ili prema posebnim okolnostima, a čije je ostvarivanje sprečeno štetnikovom radnjom ili propuštanjem".

Za naknadu štete kao izvor obligacije nužno je da se ispuni više uslova: štetna radnja, šteta (posledica), deliktna odgovornost, ali i postojanje uzročne veze između štetne radnje i posledice.

U konkretnom slučaju ne postoji uzročna veza između (prve) štetne radnje (netačne informacije) i štete (buduće) zato što prvi početni uzrok u lancu više uzroka nije dovoljan za naknadu štete. Da bi se građevinski objekat izgradio nužno je dobiti građevinsku dozvolu, objekat izgraditi, dobiti upotrebnu dozvolu i radi ostvarivanja prihoda robu (nepokretnost) plasirati na tržištu bilo kroz izdavanje poslovno stambenog prostora u zakup ili kroz prodaju nepokretnosti.

U ovom slučaju pogrešna informacija tuženog (koji obavlja administrativno tehničke poslove za organ uprave u postupku izdavanja građevinskih dozvola) nije onaj događaj čijem redovnom dejstvu odgovara konkretna šteta, to jest nije događaj koji je po svojoj prirodi adekvatan šteti. Adekvatna uzročna veza postoji samo ako je uzrok štete prema redovnom (običnom) toku stvari i prema životnom iskustvu podesan da izazove nastalu posledicu. Ta prva radnja (pogrešna informacija nenadležnog organa) nije dovoljna. Tužilac nije zahtevao odobrenje za izgradnju u smislu člana 88. stav 1. Zakona o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS" br. 47/03 i 34/06) od nadležnih organa (ministarstva nadležnog za poslove građevinarstva ili Opštinskog sekretarijata za komunalno-stambene poslove). U odsustvu postupka radi izdavanja dozvole za gradnju, informacija o činjenicama sadržanim u urbanističkoj dokumentaciji od 03.11.2006. godine izdata od strane tuženog ne predstavlja adekvatnu uzročnu vezu (nije adekvatna šteti), pa se nisu stekli svi uslovi za naknadu štete po osnovu izmakle dobiti.

Na osnovu člana 405. ZPP odlučeno je kao u izreci. Predsednik veća sudija Vlasta Jovanović

**Preuzmite dokument u PDF formatu**



Republika Srbija  
Vrhovni kasačni sud  
Nemanjina 9, 11000 Beograd



Република Србија  
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ  
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ  
Број: 014-08-07-00-4/2010  
Датум: 12.08.2013.године  
Београд

ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД  
Драгомир Милојевић, вршилац функције председника суда

Немањина 9  
11000 Београд

Поштовани,

Агенција за борбу против корупције, на основу овлашћења прописаних одредбама чланова 5 и 25 Закона о Агенцији за борбу против корупције, поступа по представкама правних и физичких лица и у обављању послова из свог делокруга сарађује са државним органима и организацијама, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе, јавним службама и другим правним лицима.

Поводом представке која за предмет има поступак приватизације, односно продају друштвеног капитала субјекта АТП "Војводина" купцу Илији Девећу, контролу извршења уговорних обавеза те раскид уговора о продаји, као и друга поступања и акте државних органа током својинске трансформације, обраћамо Вам се као лицу које се у поступку рада суда стара о спровођењу и правилној примени Пословника суда, у складу са Судским пословником и Пословником о уређењу и раду Врховног касационог суда.

Дана 9. маја 2013. године Врховни касациони суд донео је пресуду под посл. бројем Прев. 58/2013 и Пзз. 1/2013, одлучујући о ревизији туженог Града Новог Сада, изјављеној против пресуде Привредног апелационог суда 2Пж. 6028/12 од 31.01.2013. и захтеву за заштиту законитости Републичког јавног тужилаштва Гт-1-235/13 од 14.03.2013. против пресуде Привредног суда у Новом Саду П. 4597/2010. Тужилац у предмету је АТП "Војводина" АД Нови сад, на чијој страни, као умешач у поступку је подносилац представке, Илија Девећ.

Имајући у виду одредбе пословника којима се регулише редослед решавања предмета, начин на који се одвија рад Врховног касационог суда у већима, изношење предмета од стране судије известиоца, евентуално уписивање усвојеног правног схватања у евиденцију судске праксе, молимо да нам у року од 15 дана доставите напред наведене и остале податке о раду судског већа у конкретном предмету, датуму задуживања, већања, изношења предмета од стране судије известиоца. Такође, молимо да нас известите уколико сматрате да је Пословник суда, приликом доношења горенаведене пресуде, у свему правилно спроведен и примењен.

ДИРЕКТОР

Татјана Бабић