
ЧЛАНЦИ

UDK: 340.137:346.545/.546(497.11:4-6EU) ; 347.939:3.077.3

CERIF: S 144

ТИП РАДА: ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД

DOI: 10.55836/PiP_25301A

др Дијана МАРКОВИЋ-БАЈАЛОВИЋ*
редовна професорка Универзитета Унион – Правног факултета,
Србија

ПОЛОЖАЈ ИНТЕРЕСЕНТА У ПОСТУПКУ КОНТРОЛЕ КОНЦЕНТРАЦИЈА

Сажетак

Поступак контроле концентрација је посебан управни поступак, који се по правилу покреће захтевом учесника концентрације. Подносиоци пријаве су у поступку директне странке, са њим процесним овлашћењима. Интерес за учешће у поступку могу имати циљно друштво и друштва повезана са њим, продавац удела, конкуренцији, кувци или добављачи учесника концентрације, удружења потрошача и др. У праву конкуренције спорно је да ли заинтересована лица могу учествовати у поступку контроле концентрација и, ако могу, којим процесним овлашћењима располажу? У Европској унији, Уредба Савета 139/2004 и Уредба Комисије 802/2004 детаљно уређују статус подносиоца пријаве концентрације и заинтересованих лица. Заинтересована лица имају право да буду саслушана, а ако им је то право Комисија ускратила, правну заштити остварују одношењем тужбе Суду правде. Кружна прејрека ефективном учешћу заинтересованих лица у поступку

* Електронска адреса аутора: dijana.markovicbajalovic@pravnofakultet.edu.rs.
ORCID: 0000-0001-6887-1310.

је ограничена могућношћу пристицања информацијама и подацима којима Комисија располаже.

Српско оштећено уједно право уређује положај индиректне странке – лица која имају правни интерес у одређеној уједној ствари, дајући јој процесна права ујоредива са правима директне странке. Закон о заштити конкуренције је бијно ограничио примену овој правила такса-тивним набрајањем лица која имају својство странке у поседујућу пред Комисијом за заштиту конкуренције и лица којима се то својство одриче. Комисија за заштиту конкуренције не примењује одредбу Закона о оштећеном уједном поседујућу о индиректној странци, одбијајући учешће у поседујућу заинтересованим лицима. Уједно суд потврдио је овај став Комисије као исправан. Рескриптивно тумачење законских норми о странкама у поседујућу контроле концентрација води ускраћивању права на саслушање заинтересованим лицима.

У чланку се ујоредноправним методом анализира положај заинтересованој лица у поседујућу контроле концентрација у Европској унији и Републици Србији са циљем указивања на неусклађеност српској поседујућу контроле концентрација са оштећеном правним принципима и Уредбама Савета 139/2004 и Комисије 802/2004. Потребно је унапредити положај заинтересованих лица у поседујућу контроле концентрација, јер њихово учешће у поседујућу није само средство за заштиту приватних интереса, већ доприноси транспарентношћу рада органа за заштиту конкуренције и објективност у одлучивању.

Кључне речи: Контрола концентрација. – Индиректна странка. – Интересен. – Начело саслушања.

I Уводне напомене

Привредна друштва и други привредни субјекти учествују у статусним променама спајања и припајања и повезивањима путем капитала или уговора ради остваривања легитимних циљева: снижења трошкова производње и продаје, ефикаснијег управљања, ширења лепезе понуде производа, освајања нових тржишта, стварања пословних империја и др. Ти процеси, који се једним именом називају концентрације привредних субјеката, могу ослабити конкуренцију на тржишту, смањењем броја тржишних учесника или њихове способности за учествовање у конкурентској борби. Супростављеност јавног интереса – интереса очувања и јачања тржишне конкуренције и приватног интереса

привредних субјеката који се остварује кроз статусне промене или повезивања са другим привредним субјектима, намеће потребу правног уређења поступка контроле концентрација, током којег се испитују ефекти намераваних концентрација на конкуренцију на тржишту и доноси одлука о одобравању концентрација. Непосредни циљ контроле концентрација је очување и јачање ефективне конкуренције на тржишту.

Разлог заштите јавног интереса оправдава уређење поступка контроле концентрација као управног поступка.¹ Поступак контроле концентрација води орган надлежан за заштиту конкуренције, редовно, по захтеву странака – учесника концентрације, а изузетно и по службеној дужности. Поступак контроле концентрација уређен је као посебни управни поступак у националним законима за заштиту конкуренције. Тај поступак није целовито уређен правилима посебног управног поступка, већ се у низу питања супсидијарно примењују правила општег управног поступка. У српском Закону за заштиту конкуренције² експлицитно је предвиђена супсидијарна примена правила општег управног поступка у поступцима које води Комисија за заштиту конкуренције, међу којима је и поступак контроле концентрација.³

Поступак контроле концентрација је увек једностраначки поступак.⁴ Поступак покреће лице које стиче контролу над привредним друштвом или другим привредним субјектом. Изузетно, у случају концентрација у облику заједничког улагања, поступак покрећу заједно лица која стичу контролу.⁵ Они се тада налазе у улози једне странке,⁶ чинећи процесну заједницу, јер поступак покрећу ради остварења заједничког интереса да концентрација буде одобрена.

Поступци контроле концентрација често побуђују интерес трећих лица и шире јавности. Концентрација учесника на тржишту може угрожити положај других конкурената који послују на истом релевантном тржишту као и учесници концентрације. Концентрација може довести до јачања тржишне позиције њених учесника у односу на остале конкуренте што ствара ризик угрожавања опстанка осталих конкурената

1 Вид. Стеван Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, Београд, 2013, 45–47; Зоран Томић, „Појам странке у српском управном праву“, *Правна ријеч*, бр. 35/2013, 383.

2 Закон о заштити конкуренције – 33К, *Службеник гласник РС*, бр. 51/2009 и 95/2013.

3 33К, чл. 34.

4 „У природи управног поступка је постојање једне странке која тражи остварење неког права или правног интереса, односно којој орган намеће неку обавезу“. Драган Милков, „Положај странке у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2005, 243.

5 33К, чл. 63 ст. 3.

6 Упор. З. Томић (2013), 384.

на тржишту. Концентрација може нанети штету и лицима која нису конкуренти учесника концентрације, већ су њихови уговорни партнери – добављачи или купци учесника концентрације. Примера ради, концентрација два трговинска ланца може ограничити приступ тржишту произвођачима који немају сопствене канале продаје, већ дистрибуирају производе преко мреже продајних објеката трговинских ланаца. Ако се број трговинских ланаца након концентрације смањи, тако да произвођачи немају адекватну алтернативу за пласман својих производа, њихова преговарачка позиција у односу на трговинске ланце учеснике концентрације биће неминовно погоршана. У сличној ситуацији наћи ће се и купци и крајњи потрошачи. Немогућност купаца и крајњих потрошача да своју куповину обављају у конкурентским трговинским ланцима довешће до тога да буду препуштени на милост и немилост учесницима концентрације, који ће своју ојачану тржишну позицију користити да повећају продајне цене производа.

У српском праву конкуренције је спорно да ли трећа заинтересована лица могу узети учешћа у поступку контроле концентрација и какав је њихов процесни положај у том поступку. У тражењу одговора на ово питање најпре ћемо се позабавити положајем трећих заинтересованих лица у општем управном поступку, да бисмо затим анализирали положај заинтересованих лица у поступку контроле концентрација у европском и српском праву.

II Положај интересента у општем управном поступку

Још су теоретичари управног права из времена Краљевине Југославије указивали на неопходност признавања права на учешће у управном поступку трећим лицима која имају интерес за исход конкретног поступка. Тако Иво Крбек у својој књизи *Странка у управном поступку* учешће трећих лица посматра као начин демократизације управе:

„Управа, организирана строго по аутократској идеји, бринут ће се сама око заштите јавног интереса, те неће досљедно поступку привлачити трећа лица да износе евентуалне приговоре јавноправне нарави против замољене дозволе. Напротив ће управи, организираној на демократској идеји, добро доћи такво треће лице као потпора њезиној властитој дјелатности. Код тога ће се послужити оним особама чији су властити интереси тангирани. То су у првом реду непосредни суседи. Но у случајевима од веће важности ићи ће управа и преко тих лица даље и дозволити приговор широком кругу.“⁷

7 Крбек Иво, *Странка у управном поступку*, Загреб, 1928, 27.

Крбек је истицао да појам странке не би требало да буде прецизно одређен у закону јер би такав начин дефинисања у пракси лако могао да доведе до тога да се положај странке не призна лицима која би стварно требала имати такав положај.⁸

На подлози наведеног става, први послератни Закон о управном поступку из 1956. године дефинише појам странке у управном поступку тако да је странка:

- 1) физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и
- 2) свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка.⁹

Наведена дефиниција преузета је у српски Закон о општем управном поступку¹⁰ и законе о управном поступку других држава које су настале на територији бивше Југославије.¹¹

1. Директна и индиректна странка

Из законске дефиниције изведени су појмови директне и индиректне странке. Директна странка је лице чија је управна ствар предмет поступка (оно због чега/против чега је поступак и покренут).¹² Индиректна странка је лице које учествује у поступку с циљем заштите својих права и интереса. У правној теорији користе се као синоними и термини „узгредна странка“, „заинтересовано лице“, „интересент“ или „интервенијент“. Индиректној странци се омогућава учешће у поступку јер је она погођена исходом предмета поступка и стога има лични интерес да буде саслушана, односно да на други начин учествује у поступку.¹³ То је лице чији је правни интерес погођен или се, чак, преплиће

8 Krbek Ivo, *Pravo jugoslovenske javne uprave III knjiga: „Funkcioniranje i upravni spor“*, Zagreb, 1962, 62.

9 Закон о управном поступку, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 52/56, чл. 49.

10 Закон о општем управном поступку – ЗОУП, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење, 2/2023 – одлука УС, чл. 44 ст. 1.

11 Вид. Закон о управном поступку БиХ из 2002. године (*Zakon o upravnom postupku, Službeni glasnik*, бр. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16), чл. 41; Закон о општем управном поступку Хрватске из 2009. године (*Zakon o općem upravnom postupku*), чл. 4 ст. 1; Закон о општем управном поступку Републике Словеније (*Zakon o splošnem upravnom postupku Slovenije*), чл. 42 ст. 1; Закон о управном поступку Црне Горе (*Zakon o upravnom postupku, Službeni list CG*, бр. 56/14, 20/15, 40/16 и 37/17), чл. 51 ст. 1.

12 Зоран Томић, *Опште управно право*, Београд, 2011, 264.

13 Biljana Knezović, „Pojam i položaj stranke u upravnom i posebnom postupku u domaćem zakonodavstvu u odnosu na EU“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*,

са предметом управног поступка.¹⁴ Интерес индиректне странке мора бити заснован на правном пропису.¹⁵ Због тога се она назива „правним интересентом“.¹⁶ Правне интересенте ваља разликовати од фактичких интересаната, који су из различитих разлога заинтересовани за исход поступка.¹⁷

2. Положај индиректне странке

У случају да орган управе призна својство странке трећем (заинтересованом) лицу, треће лице добија процесна права упоредива са правима директне странке. Оно може предложити извођење доказа, испитивати сведоке, има право да му буде достављена одлука органа који решава у конкретној ствари, може поднети правни лек против те одлуке, итд. Трећа лица не могу остваривати наведена процесна права уколико им орган који води поступак није признао својство странке.

Ипак, положај индиректне странке не може се у потпуности изједначити са положајем директне странке. Најпре, индиректна странка не може самостално иницирати поступак. Управни поступак покреће се на захтев директне странке или га покреће надлежни орган по службеној дужности. Следствено, индиректна странка не може ни располагати предметом поступка, па тако не може повући захтев на основу кога се поступак води. Она не може ни иницирати поступак службеног надзора.¹⁸ Друго, у појединим управним областима законом се могу ограничити процесна права индиректне странке.

Када у поступку, поред директне, учествује и индиректна странка, њихови правни интереси могу бити сагласни, у ком случају учешће

Vol. 1, No. XXIX, 2021, 72.

14 З. Томић (2011), 264.

15 Lana Ofak, „Ograničavanje položaja stranke u posebnim upravnim postupcima“, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 14, No. 2014, 997.

Примера ради, словеначки Закон о општем управном поступку јасно одређује у чл. 43 ст. 2 да правни интерес мора бити непосредан, заснован на закону или другом пропису.

Уставни суд Словеније прогласио је неуставним одредбе закона којима се ограничава круг лица која имају право учешћа у поступку издавања грађевинске дозволе. Вид. Одлука Уставног суда Словеније, U-I-165/09–34 од 3. 3. 2011. године.

16 Д. Милков, 243. У литератури се наводе следећи примери правних интересаната: станари у поступку издавања дозволе за доградњу постојећег објекта; станари у згради у којој неко жели да отвори занатску радњу – за заштиту од буке и др.

17 *Ibid.*

18 Мирјана Рађеновић, „Заинтересовано лице као странка у управном поступку“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бања Луци*, бр. 41, 2019, 43.

индиректне странке у поступку може бити повољно за директну странку. Честа је ситуација да су правни интереси странке по чијем захтеву је покренут поступак и интересента коме је признато својство странке супротстављени.¹⁹ У таквом случају, признавање положаја странке је од суштинске важности за заштиту интересентових правних интереса.

III Поступак контроле концентрација у праву конкуренције ЕУ

Поступак контроле концентрација у праву Европске уније уређен је Уредбом Савета бр. 139/2004 о контроли концентрација међу предузећима²⁰ и Извршном уредбом Комисије бр. 802/2004.²¹ По узуру на тај поступак, уређени су поступци контроле концентрација које воде национални органи за заштиту конкуренције држава чланица ЕУ и држава кандидата за чланство.

1. Ток поступка контроле концентрација

Поступак се води по пријави (*notification, Anmeldung*) лица које стиче контролу над предузећем или његовим делом.²² Назив акта којим се покреће поступак може створити забуну, будући да Европска комисија

-
- 19 По природи ствари, управни поступак има за циљ да конкретизује права и обавезе једног лица применом опште правне норме на конкретан чињенични скуп. Вид. Зоран Томић, „Природа ствари“ и домет управног спора“, *Сјрани љравни жи-воић*, бр. 1/2023, 1–16, 5. Када у управном поступку учествује два или више лица са супротстављеним интересима орган управе долази у ситуацију да одлучује чијим интересима треба дати примат у пружању правне заштите. Упор. С. Лилић, 464.
- 20 Уредба Савета бр. 139/2004 од 20. 1. 2004. године о контроли концентрација међу предузећима (*Council Regulation No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings, Official Journal of European Union L 24, 29. 1. 2004*; даље у фуснотама и тексту: Уредба Савета 139/2004).
- 21 Извршна Уредба Комисије бр. 802/2004 од 7. 4. 2004. године о спровођењу Уредбе Савета бр. 139/2004 о контроли концентрација међу предузећима (*Commission Regulation No 802/2004 of 7 April 2004 implementing Council Regulation No 139/2004 on the control of concentrations between undertakings, Official Journal of European Union L 133, 30. 4. 2004*; даље у фуснотама и тексту: Уредба Комисије 802/2004).
- 22 Појам предузеће у праву ЕУ је генерички појам и обухвата сва физичка и правна лица, приватног и јавног права, која се баве привредним активностима. У највећем броју случајева појам предузеће односи се на привредна друштва основана у некој од форми које предвиђа национално законодавство држава чланица, али није искључено да се као учесници концентрације појаве и друга лица грађанског или јавног права и њихова удружења, са или без правног субјективитета. Вид. Alison Jones, „The Boundaries of Undertaking in EU Competition Law“, *European Competition Journal*, No. 2/2012, 301–331.

(даље: Комисија) на основу пријаве концентрације доноси акт који има сва обележја управног акта. Комисија доноси одлуку којом проглашава (*declare, erklären, déclarer*) да је пријављена концентрација компатибилна или инкомпатибилна са унутрашњем тржиштем.²³ Одлука којом Комисија проглашава да је концентрација компатибилна са унутрашњим тржиштем може садржати услове и обавезе за учеснике концентрације. Странка која је незадовољна одлуком Комисије може покренути спор пред Судом правде ЕУ. Иако акт којим се иницира поступак контроле концентрација носи назив пријава, по својим ефектима он није проста пријава концентрације. Комисија не прима само на знање да подносилац пријаве намерава да спроведе концентрацију, већ она води поступак у коме утврђује да ли концентрација задовољава критеријуме прописане чл. 2 Уредбе Савета 139/2004. Учесници концентрације не могу да спроведу концентрацију све док Комисија не донесе одлуку да је концентрација компатибилна са унутрашњим тржиштем или истекну прописани рокови, а Комисија пропусти да донесе одлуку пре њиховог истека.²⁴ Кршење обавезе прекида спровођења концентрације до доношења одлуке Комисије повлачи новчане казне и пенале за учеснике концентрације, а Комисија може наложити учесницима да развргну концентрацију.²⁵ Такође, Комисија ће изрећи санкције учесницима на тржишту који спроведу непријављену концентрацију, или који не поштују услове и обавезе утврђене актом Комисије о проглашавању концентрације компатибилном са унутрашњим тржиштем.

Поступак контроле концентрација који води Комисија састоји се од две фазе: прва фаза (*First Phase*), пандан скраћеном поступку у српском управном праву и друга фаза (*Second Phase Investigation*), односно испитни поступак. У првој фази Комисија решава на подлози пријаве странке и доказа поднетих уз пријаву, као и на основу података које она већ поседује. Важно је нагласити да већ у овој фази учесници концентрације могу предложити услове и обавезе које су спремни да прихвате како би Комисија прогласила концентрацију компатибилном са унутрашњим тржиштем.²⁶ Ти услови и обавезе постају саставни део одлуке Комисије којом она проглашава концентрацију компатибилном са унутрашњим тржиштем.

23 Уредба Савета 139/2004, чл. 6 ст. 1(6) и чл. 8 ст. 1–3.

24 Уредба Савета 139/2004, чл. 7 ст. 1. У случају да Комисија не донесе одлуку у роковима прописаним Уредбом Савета 139/2004, наступа правна претпоставка да је концентрација компатибилна са унутрашњим тржиштем.

25 Вид. Ivo Van Bael, *Due Process in EU Competition Proceedings*, Kluwer Law International, 2011, 464.

26 Уредба Савета 139/2004, чл. 6 ст. 2.

Другу фазу поступка покреће Комисија актом који доноси након што у првој фази нађе да пријављена концентрација изазива озбиљне сумње у погледу њене компатибилности са унутрашњим тржиштем.²⁷ У другој фази Комисија прикупља чињенице и доказе на подлози којих ће донети коначну одлуку. Она може да упути захтев за достављање информација учесницима концентрације и трећим лицима – предузећима и њиховим удружењима. Службеници Комисије овлашћени су да врше инспекцију пословних просторија, земљишта и средстава превоза, да прегледају пословне књиге и друге евиденције, те да узимају изјаве од чланова управе и особља предузећа.²⁸

2. Начело саслушања

Комисија је дужна да поштује начело саслушања (*right to be heard*). Начело саслушања је опште правно начело у поступцима који се воде пред органима ЕУ. То начело штити права странака у поступцима који резултирају доношењем појединачних акта, посебно аката којима се странци изричу обавезе и санкције. Право на саслушање је Повељом о основним правима ЕУ прокламовано као део права на добру управу. Свако лице има право да буде саслушано пре доношења појединачне мере која штетно утиче на његове интересе.²⁹ Начело саслушања примењује се и у поступцима доношења општих аката уколико ти акти непосредно погађају интересе физичких и правних лица. Оно има изванредан значај у ситуацији када посебни прописи на основу којих органи ЕУ и држава чланица решавају у конкретној ствари не уређују процедуралне гаранције упоредиве са оним у националним системима држава чланица.³⁰ Начело саслушања се примењује не само у фази доношења одлуке, већ и у фази утврђивања чињеница (спровођења истраге).³¹ Суд правде ЕУ стао је на становиште да начело саслушања има генералну примену у поступцима које Комисија води против предузећа и њихових удружења у области права конкуренције: „...Лица чији су интереси опипљиво

27 Уредба Савета 139/2004, чл. 6 ст. 1(ц).

28 Уредба Савета 139/2004, чл. 11 и чл. 13.

29 Повеља о основним правима Европске уније из 2000. године (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*, *Official Journal of European Union* C 364, 18. 12. 2000), чл. 41 ст. 2.

30 Пресуда Европског суда правде у случају *Al Jubail Fertilizer Company (Samad) and Saudi Arabian Fertilizer Company (Safco) v. Council*, C-49/88 од 27. 6. 1991 године, ECR 1991, I-03187, пара. 16.

31 *Ibid.*, пара. 15.

погођени одлуком коју доноси јавни орган морају добити прилику да изнесу своје становиште.³²

Право на саслушање не односи се само на лица која имају својство странке у поступку (лица по чијем захтеву или против којих се води поступак), већ се протеже и на трећа лица чији интереси могу бити погођени њеном одлуком. Остваривање тог права није условљено признавањем одређеном лицу својства странке у поступку. Прописима ЕУ којима се уређују посебни поступци у области права конкуренције прецизира се положај трећих лица у поступку.

3. Категорије учесника у поступку контроле концентрација

Уредба Савета 139/2004 обавезује Комисију да у свакој фази поступка контроле концентрација пружи прилику заинтересованим лицима, предузећима и удружењима предузећа да се изјасне о наводима против њих.³³ Појмови „заинтересована лица, предузећа и удружења предузећа“ (енг. *persons, undertakings and associations of undertakings concerned*, нем. *betroffenen Personen, Unternehmen und Unternehmensvereinigungen*, франц. *personnes, entreprises et associations d'entreprises intéressées*) нису дефинисани поменутом уредбом, већ је Комисија донела Обавештење о појму заинтересованих предузећа³⁴ ради њиховог појашњења. Обухват појма заинтересованих предузећа одређен је обликом концентрације. Начелно, заинтересована предузећа су предузећа учесници концентрације. У статусним променама спајања и припајања учесници концентрације су привредна друштва која се спајају, односно припајају. У концентрацијама које се реализују стицањем контроле, учесници концентрације су стичалац контроле и друштво над којим се стиче контрола. Уколико два или више лица заједно стиче контролу, сви они су обухваћени појмом заинтересованог лица, односно предузећа. Ако стичалац стиче директну контролу над друштвом и индиректну контролу над другим друштвима која су повезана са првим друштвом тако да чине групу друштава, сва друштва над којима стиче контролу су заинтересована предузећа у смислу Уредбе Савета 139/2004.

32 Пресуда Европског суда правде у случају *Transocean Marine Paint Association v. Commission*, C-17/74 од 23. 10. 1974 године, ECR 1974, II-01063, пара. 15.

33 Уредба Савета 139/2004, чл. 18 ст. 1.

34 Обавештење Комисије о појму друштава на које се односи Уредба Савета (ЕЕЗ) бр. 4064/89 о контроли концентрација између друштава (*Commission Notice on the concept of undertakings concerned under Council Regulation (EEC) No 4064/89 on the control of concentrations between undertakings*, *Official Journal of European Union* C 66, 2. 3. 1998; даље у фуснотама: Обавештење Комисије о појму заинтересованих предузећа).

Физичко лице које стиче контролу над друштвом такође се сматра заинтересованим лицем.

Када се концентрација реализује продајом акција или удела у друштву, продавац удела, односно акција, са аспекта примене материјалноправних норми о контроли концентрација, нема статус заинтересованог лица или предузећа. То је зато што се концентрација одвија између купца удела или акција и друштва над којим купац стиче контролу куповином удела или акција. Након спровођења концентрације везе између продавца удела и друштва у којем је поседовао удео се прекидају. Његов положај на тржишту пре и након спровођења концентрације није релевантан за одлуку о компатибилности концентрације са унутрашњим тржиштем. Због тога он није заинтересовано лице у материјалноправном смислу.³⁵

Појам заинтересованих лица, односно предузећа у поступку контроле концентрација ЕУ односи се на лица, односно предузећа која ће након спровођења концентрације чинити једну привредну целину, једно предузеће. Појам заинтересованих лица је шири од појма директне странке у српском праву. Директна странка је оно лице или предузеће које има обавезу подношења пријаве концентрације. У концентрацијама које се реализују путем статусне промене спајања или припајања, подносиоци пријаве су друштва учесници спајања. У концентрацијама које се спроводе стицањем контроле над предузећем или његовим делом, пријаву подноси стичалац контроле, док предузеће над којим стиче контролу не подноси пријаву, али има статус заинтересованог предузећа. Појам заинтересованог лица, предузећа или удружења предузећа одговара појму индиректне странке у српском праву.

Уредбом Савета 139/2004 обавезује се Комисија да поштује право странака на одбрану. Она сме да заснује своју одлуку само на чињеницама и доказима у погледу којих су *странке* имале прилику да се изјасне.³⁶ Право на одбрану Уредбом Савета 139/2004 се гарантује странкама, док је право на саслушање обезбеђено заинтересованим лицима, предузећима и удружењима. Употреба два различита појма у члану Уредбе који уређује саслушање странака и трећих лица упућивала би на то да је њихов обухват различит. Комисија је Уредбом Комисије 802/2004 дефинисала појам странака које треба да буду саслушане, занемарујући појмовну разлику између права на одбрану и права на саслушање. Комисија разликује следеће учеснике у поступку контроле концентрација:

35 Обавештење Комисије о појму заинтересованих предузећа, II 8.

36 Уредба Савета 139/2004, чл. 18 ст. 3.

- Стране које подносе пријаву концентрације (*notifying parties*);
- Друге укључене стране – учесници концентрације који нису подносиоци пријаве концентрације, као што су продавац и циљно друштво;
- Трећа лица – физичка и правна, укључујући клијенте, добављаче и конкуренте учесника концентрације, под условом да покажу да имају довољан интерес да буду саслушани.³⁷

Прве две категорије – стране подносиоци пријаве концентрације и друге укључене стране имају право да буду саслушане по самом закону. Трећа лица имаће право да буду саслушана само ако покажу да имају довољан интерес за предмет концентрације. Уредба Комисије 802/2004 прописује да довољан интерес имају чланови органа управе заинтересованих предузећа и репрезентативни синдикални представници запослених у тим предузећима, као и удружења потрошача у случају да се предложена концентрација односи на робу и услуге које користе крајњи потрошачи.³⁸ У пракси Суда правде ЕУ, искристалисао се став довољан интерес постоји ако физичко или правно лице покаже да су његови економски интереси погођени или ће вероватно бити погођени радњом лица против кога се води поступак. Суд правде је заузео овај став у поступцима који се воде због повреда конкуренције из чл. 101 и 102 Уговора о функционисању ЕУ.³⁹ Аналогijом се одговарајући критеријуми примењују и у поступку контроле концентрација.

Легитиман интерес трећих лица не мора нужно да буде економске природе, али се мора дефинисати у светлу конкретне радње која је предмет поступка контроле концентрације.⁴⁰ Тако, на пример, у поступку по пријави концентрације *Bayer/Monsanto*, Комисија је признала право на саслушање неколицини трећих лица: *Avaaz*-у, организацији која штити грађанска права, *Arbeitsgemeinschaft Bäuerliche Landwirtschaft*, удружењу пољопривредника из Баварске, *IPES Food*-у, мултидисциплинарној експертској групи која се бави реформом система исхране и *DowDuPont*-у, глобалној агрохемијској компанији.⁴¹ У случају *Google/Fitbit* признато је право на саслушање *BEUC*-у, европској организацији

37 Уредба Савета 139/2004, чл. 18 ст. 4; Уредба Комисије 802/2004, чл. 11 тач. а)–ц).

38 Уредба Комисије 802/2004, чл. 11 тач. ц).

39 Пресуда у случају *Österreichische Postsparkasse and Bank für Arbeit und Wirtschaft v. Commission*, T-213/01 и T-214/01, од 7. 6. 2006. године, EU:T:2006:151.

40 Wouter Wils, „Procedural Rights and Obligations of Third Parties in Antitrust Investigations and Proceedings by the European Commission“, *World Competition*, No. 1/2022, 3–52.

41 Одлука у случају *Bayer/Monsanto*, C(2018) 1709 *final* од 21. 3. 2018. године, *Official Journal of European Union* C 459/2018, пара. 27.

потрошача.⁴² Према ставу Комисије, конкуренти предузећа учесника концентрације имају легитиман интерес да траже да буду саслушани. У поступку контроле концентрације *Sony/BMG*, Комисија је признала право на саслушање независном удружењу музичких продуцената (*Independent Music Publisher and Labels Association – IMPALA*),⁴³ које је било веома активно током целог поступка.

4. Право на добијање обавештења о чињеницама

Садржина права на саслушање одређује се зависно од категорије страначке легитимације којој одређено лице или предузеће, односно удружење предузећа припадају. Подносиоци пријаве концентрације и друге укључене стране – заинтересована предузећа имају право да добију обавештење од Комисије о чињеницама (*statement of objections*) у писменој форми и дају свој писмени одговор у року који Комисија одреди.⁴⁴ Потпуну верзију обавештења која садржи и податке означене као пословна тајна добијају само подносиоци пријаве концентрације. Друге укључене стране добијају верзију без података који представљају пословну тајну – јавну верзију (*non-confidential*).⁴⁵ Обавештење Комисије пружа странкама информације о чињеницама којима Комисија располаже како би добиле прилику да евентуално оспоре те чињенице и понуде своје доказе. Комисија није дужна да се у коначној одлуци позива на чињенице које је навела у обавештењу. Напротив, она може изменити свој налаз о утврђеном чињеничном стању на подлози информација и доказа добијених у поступку од учесника концентрације.⁴⁶

Комисија има обавезу да достави писмено обавештење у случајевима када намерава да донесе неповољну одлуку за учеснике концентрације: 1) када је Комисија донела одлуку у првој фази којом проглашава концентрацију компатибилном са унутрашњим тржиштем, па након тога намерава да повуче своју одлуку због тога што је заснована на нетачним подацима, одлука је исходована на преваран начин или заинтересована предузећа прекрше услове и обавезе прописане одлуком; 2) када Комисија намерава да донесе одлуку којом концентрацију

42 Одлука у случају *Google/Fitbit*, M.9660, C(2020) 9105 *final* од 17. 12. 2020. године, *Official Journal of European Union* C 194/2021.

43 Одлука у случају *Sony/BMG*, M.3333, *Hearing Officer Report* од 25. 9. 2007. године, доступно на адреси: <https://competition-cases.ec.europa.eu/cases/M.3333>.

44 Уредба Комисије 802/2004, чл. 13 ст. 3.

45 I. Van Bael, 477.

46 Одлука у случају *Bertelsmann AG et Sony Corporation of America v. Independent Music Publishers and Labels Association (Impala)*, C-413/06 P од 10. 7. 2008. године, ECR 2008, I-04951.

проглашава инкомпатибилном са унутрашњим тржиштем; 3) када Комисија планира да наложи заинтересованим странама да развргну концентрацију која је већ спроведена, а накнадно је проглашена инкомпатибилном са унутрашњим тржиштем или је концентрација спроведена уз кршење обавеза и услова утврђених одлуком којом је концентрација проглашена компатибилном са унутрашњим тржиштем; 4) када Комисија намерава да донесе одлуку о привременим мерама за успостављање или очување услова ефективне конкуренције на тржишту.⁴⁷

5. Право на усмену расправу

Право да траже од Комисије да се одржи усмена расправа имају подносиоци пријаве и друге укључене стране. То право се остварује подношењем захтева у одговору на обавештење Комисије о чињеницама или у каснијој фази поступка.⁴⁸

Захтев да се одржи усмена расправа може се поднети и у првој фази поступка, иако се у пракси то сразмерно ретко дешава, имајући у виду да је Комисија обавезна да удовољи захтеву да се одржи усмена расправа само ако одлуком коју доноси на крају те фазе намеће странама услове и обавезе или изриче санкције.⁴⁹

6. Право на саслушање трећих лица

Трећа лица остварују право да буду саслушана упућивањем писменог захтева Комисији. Комисија је дужна да им достави писмено обавештење о предмету о којем води поступак и да одреди рок у којем они могу доставити изјашњење Комисији. Садржина овог обавештења препуштена је дискрецији генералног директора за конкуренцију. Он може доставити трећем лицу јавну верзију обавештења о чињеницама или само резиме случаја. Незадовољно треће лице може се обратити службенику за саслушање (*Hearing Officer*) са захтевом да му се доставе потпуније информације. У свом писменом изјашњењу, трећа лица могу тражити да учествују на усменој расправи. Она не могу тражити да се усмена расправа одржи, нити могу тражити да учествују на усменој расправи ако претходно нису доставила писмено изјашњење Комисији.⁵⁰ Комисија им може одобрити учешће на усменој расправи или им може омогућити да се усмено изјасне изван расправе.

⁴⁷ Уредба Комисије 802/2004, чл. 13 ст. 1.

⁴⁸ Уредбе Комисије 802/2004, чл. 14.

⁴⁹ Уредба Комисије 802/2004, чл. 14 ст. 3; I. Van Bael, 471.

⁵⁰ W. Wils, 47.

Дискреционо је право Комисије да одлучи којим ће трећим лицима дати прилику да се изјасне. Она нема обавезу да омогући трећим лицима да учествују на усменој расправи, без обзира на то да ли трећа лица имају легитиман интерес да учествују у поступку. Комисија може и без захтева трећег лица да позове физичка и правна лица да се изјасне о конкретном предмету усмено или писмено и да их позове да узму учешћа у усменој расправи.⁵¹

7. Право на увид у списе

Право увида у списе имају подносиоци пријаве концентрације и друга укључена лица или предузећа којима је Комисија доставила обавештење о чињеницама. Право на увид у списе остварује се након достављања обавештења о чињеницама, а ради припреме изјашњења на то обавештење.⁵² Начелно, Комисија мора омогућити увид у целокупне списе предмета, јер би у супротном прекршила начело једнакости процесних оружја.⁵³ Странке немају право увида у списе или делове списка који садрже поверљиве податке и информације, интерна документа Комисије и преписку између Комисије и органа држава чланица.⁵⁴

Крупно ограничење права увида у списе је право странака и трећих лица и предузећа која Комисији достављају податке и информације на њен захтев да идентификују поверљиве податке и информације у документима и да дају разлоге за то. Они су дужни да Комисији доставе јавну верзију документа који садрже поверљиве податке. Комисија са своје стране може тражити од предузећа или њихових удружења која на њен захтев достављају информације и податке да идентификују исправе или делове исправе за које сматрају да садрже пословну тајну или друге поверљиве информације и да идентификују лица у односу на која ће се те исправе сматрати поверљивим.⁵⁵ Право увида у списе и право на заштиту пословне тајне и поверљивих информација често долазе у сукоб. У таквој ситуацији, спор решава орган Комисије надлежан за процедурална питања – службеник за саслушање (*Hearing Officer*).⁵⁶

51 Уредба Комисије 802/2004, чл. 14.

52 Уредба Комисије 802/2004, чл. 17 ст. 1 и ст. 2.

53 Одлука у случају *Solvay SA v. Commission (Soda Ash)*, T-30/91, 1995, ECR II-1775, пара. 81.

54 Уредба Комисије 802/2004, чл. 17 ст. 3.

55 Уредба Комисије 802/2004, чл. 18.

56 Одлука 2011/295 Председника Европске комисије од 13. 10. 2011. године о уређивању положаја и надлежности службеника за саслушање (2011/295: *Decision of the President of the European Commission of 13 October 2011 on the function and terms of reference of the hearing officer in certain competition proceedings*, *Official Journal of*

8. Право на правно средство

Одлуке Комисије у поступку контроле концентрација подложне су преиспитивању пред Судом правде ЕУ. Уредба 139/2004 предвиђа да се против одлука Комисије којима се изриче новчана казна или пени може водити спор пуне јурисдикције.⁵⁷ Против осталих аката које Комисија доноси у овом поступку може се покренути спор о законитости тих аката пред Судом правде на основу одредби Уговора о функционисању ЕУ којима се уређују надлежности тог суда.⁵⁸ Право на подношење тужбе има свако физичко или правно лице на које се акт односи или је од директног и појединачног интереса за то лице.

Право на подношење тужбе против одлуке Комисије имају подносиоци пријаве концентрације и циљно друштво. Одлука којом се концентрација проглашава (ин)компатибилном односи се и на циљно друштво, иако оно нема статус директне странке, јер се одлуком утиче на његов правни положај. Због тога оно није дужно да доказује свој правни интерес за подношење тужбе. У случају *Gencor*⁵⁹ Комисија је оспорила активну легитимацију за подношење тужбе подносиоцу пријаве концентрације због тога што је уговор који је представљао правни основ концентрације престао да важи након што је Комисија донела одлуку. Суд правде је одбио овај приговор, са образложењем да се не може дозволити да судско испитивање законитости одлука Комисије на основу Уредбе о контроли концентрација буде онемогућено због чињенице да је уговор између учесника концентрације престао да важи.⁶⁰

Locus standi трећих лица условљен је доказивањем да треће лице има непосредан и индивидуалан интерес да оспорава акт Комисије, у складу са чланом 263 став 4 УФЕУ. У више случајева, Суд правде је нашао да конкуренти учесника концентрације имају активну легитимацију за подношење тужбе против одлуке Комисије донете у поступку контроле концентрације. У случају *Air France*,⁶¹ конкуренти француске авио-компаније оспорили су законитост одлуке Комисије да

European Union L 275, 20. 10. 2011), чл. 7 и чл. 8; упор. Jaime Flattery, „Balancing Efficiency and Justice in EU Competition Law: Elements of Procedural Fairness and their Impact on the Right to a Fair Hearing“, *The Competition Law Review*, No. 1/2010, 63.

57 Уредба Савета 139/2004, чл. 16.

58 Уговор о функционисању Европске уније (*Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, *Official Journal of European Union* C 326, 26. 10. 2012; даље у фуснотама и тексту: УФЕУ), чл. 263 ст. 1 и ст. 2.

59 Одлука у случају *Gencor Ltd v. Commission* од 25. 3. 1999, ECR II-753.

60 *Ibid.*, пара. 45.

61 Пресуда Европског суда правде у случају *Air France v. Commission* из 1994. године, ECR II-121.

је за одлучивање о концентрацији надлежан национални орган за заштиту конкуренције. Јавно саопштење Комисије која се огласила ненадлежном у том случају, директно је утицало на положај конкурената, јер су учесници концентрације могли да спроведу концентрацију, што је довело до промене стања конкуренције на релевантном тржишту. Суд правде признао је активну легитимацију конкурентима *Air France*, иако је тужба била уперена против процедуралне одлуке Комисије. Тужиоци су показали да је процедурална одлука угрозила њихов непосредан и индивидуални интерес да учествују у конкуренцији на тржишту заједно са учесницима концентрације.

У случају *Babylliss*, Суд правде је признао конкуренту учесника концентрације активну легитимацију за подношење тужбе за поништај одлуке Комисије да одобри концентрацију. Концентрација је спроведена између предузећа – купца и продавца имовине коју је *Babylliss* раније покушавао да купи и тако ступи на олигополско тржиште са високим баријерама уласку.⁶² Куповином имовине од стране другог предузећа осујећено је настојање тужиоца да уђе на тржиште. Суд правде је нашао да *Babylliss* због тога има непосредан индивидуалан интерес за покретање спора против одлуке Комисије.

Индивидуалан интерес трећег лица постојаће ако се то треће лице издваја по одређеним особинама од осталих лица или ако околности случаја издвајају то лице од свих осталих лица.⁶³ Суд признаје постојање индивидуалног интереса ако је тужилац исказивао интерес за учешће у поступку доношења одлуке Комисије. У случају *Air France*, Суд је узео у обзир да је тужилац достављао писано изјашњење и одређене статистичке податке Комисији, те да је Комисија анализирала конкурентски положај *Air France*-а на одређеним авио линијама. Такође је узето у обзир да је *Air France* морао да се одрекне свог удела у циљном друштву на основу споразума који је постигао са француском владом.

У предмету белгијског удружења потрошача за поништај одлуке Комисије којом је условно одобрила концентрацију на тржишту енергије у првој фази поступка,⁶⁴ Суд правде је диференцирао услове за признање активне легитимације трећем лицу зависно од тога да ли треће лице оспорава одлуку Комисије у погледу примене материјалног права (прва категорија случајева) или због тога што му је повређено право на саслушање (друга категорија случајева). Када је реч о првој

62 Пресуда Европског суда правде у случају *Babylliss v. Commission* из 2003. године, ECR II-1279.

63 Пресуда Европског суда правде у случају *Association belge des consommateurs test-achats ASBL v. Commission*, T-224/10 од 12. 10. 2011. године, ECR II-07177.

64 *Ibid.*

категорији случајева, активна легитимација процењује се на основу критеријума угрожавања непосредног индивидуалног интереса трећег лица. Лице које увери Суд да има такав интерес може оспорити акт Комисије којом је одлучила о концентрацији у меритуму – да прогласи концентрацију (ин)компатибилном са унутрашњим тржиштем. Када је у питању друга категорија спорова, Суд је заузео став да ако уредба ЕУ даје трећим лицима одређена процедурална права, та лица морају имати на располагању правно средство ради заштите својих права. Уколико је физичком или правном лицу повређено право да буде саслушано током управног поступка који води Комисија, заштита тог права остварује се подношењем тужбе Суду правде против одлуке Комисије којом се окончава поступак контроле концентрације. Треће лице у том случају има право на подношење тужбе против одлуке Комисије чак и када одлука не погађа непосредно његов индивидуалан интерес. Суд правде може поништити одлуку Комисије због повреде процедуралних права трећег лица ако је треће лице упутило писмени захтев Комисији да му омогући да се изјасни о предметној концентрацији и Комисија му је ефективно ускратила вршење тог права. Треће лице неће имати право подношења тужбе ако у управном поступку пред Комисијом није поднело захтев да буде саслушано.

IV Интересент у поступку контроле концентрација у праву конкуренције Републике Србије

ЗЗК ограничава страначку легитимацију у поступцима који се воде пред Комисијом за заштиту конкуренције (даље: КЗК) на позитиван и негативан начин: набрајањем лица која имају својство стране у поступку и лица која то својство немају. Странка у поступку пред КЗК је учесник на тржишту који је поднео пријаву концентрације или захтев за појединачно изузеће, односно учесник на тржишту против кога је покренут испитни поступак. Својство странке немају подносиоци иницијативе за испитивање повреде конкуренције, даваоци информација и података, стручна лица и организације чије се анализе користе у поступку, као ни други државни органи и организације који сарађују са КЗК у току поступка.⁶⁵ ЗЗК оставља нерешеним питање страначке легитимације заинтересованих лица мимо категорија које су таксативно наведене у ставу 2 члана 33.

Када је реч о поступку контроле концентрације својство странке у поступку признато је само подносиоцу пријаве концентрације. ЗЗК уређује право (и обавезу) подношења пријаве концентрације слично

⁶⁵ ЗЗК, чл. 33.

као и Уредба Савета 139/2004. Када контролу над целим или над деловима једног или више учесника на тржишту стиче други учесник на тржишту, пријаву подноси учесник на тржишту који стиче контролу, а у случају заједничког улагања, пријаву подносе сви учесници на тржишту заједно.⁶⁶ ЗЗК не дефинише ко подноси пријаву концентрације која се спроводи путем статусних промена, али је у пракси неспорно да то чине друштва која се спајају, односно припајају.

1. Учесници на тржишту погођени концентрацијом као интересенти

Дефиниција странке у ЗЗК не даје одговор на питање да ли својство странке има циљно друштво у концентрацији која се спроводи стицањем контроле или друго друштво над којим стицалац стиче посредну контролу, те да ли се својство странке може признати конкурентима учесника концентрације, њиховим добављачима или купцима и другим лицима која су заинтересована за исход конкретног поступка контроле концентрације?

Српска правна теорија и управни и судски органи дају различите одговоре на наведена питања. Према ужем, рестриктивном тумачењу члана 33 ЗЗК, својство странке у поступку може се признати само лицима набројаним у члану 33 став 1 ЗЗК.⁶⁷ Сва остала лица не могу имати то својство без обзира на свој легитиман интерес да учествују у поступку. У предмету концентрације *Roaming Electronics – WinWin Shop*,⁶⁸ треће лице, привредно друштво *Prointer Solutions*, затражило је од КЗК да му призна својство странке у поступку. Концентрација се односила на малопродајно тржиште електронских уређаја за домаћинства у неколико локалних географских области на територији Републике Србије. Пошто су учесници концентрације били директни конкуренти, након концентрације њихов заједнички тржишни удео у више градова би се повећао што би довело до стварања доминантног положаја. *Prointer Solutions* је био активан на усходном тржишту, као добављач робе коју су продавали учесници концентрације. Он је сматрао да ће концентрација штетно утицати на његове могућности за приступ тржишту, у чему је видео свој легитиман интерес да тражи признање својства странке у поступку контроле предметне концентрације. КЗК је одбила његов захтев, позивајући се на члан 33 ЗЗК, који децидно одређује да само подносиоци пријаве концентрације имају својство странке у поступку.

66 ЗЗК, чл. 63 ст. 3.

67 Упор. Вук Цуцић, *Поступак заштитне конкуренције у Србији*, Београд, 2024, 68.

68 Решење Комисије за заштиту конкуренције бр. 6/0–03–600/2019–162 од 17. 10. 2019. године.

Лице коме КЗК није признала својство странке у управном поступку нема могућност да оспорава управни акт КЗК у спору пред Управним судом. Управни суд не признаје активну легитимацију трећим заинтересованим лицима уколико нису претходно учествовали у поступку пред КЗК у својству странке. У једном случају, веће Управног суда решавало је по приговору на решење којим је одбачена тужба тужиоца из разлога недостатака правног интереса.⁶⁹ Тужилац је поднео тужбу ради поништаја решења КЗК којим је одобрено изузеће рестриктивног споразума, образлажући да ће примена рестриктивног споразума у пуном капацитету ограничити његове конкурентске могућности. Управни суд је одбио његов приговор са образложењем да тужилац није био странка у поступку који је претходио доношењу оспореног решења, јер управни поступак није вођен по захтеву тужиоца: „Имајући у виду да тужилац није учествовао у поступку који је претходио доношењу оспореног решења, као и да не спада у круг лица из одредбе чл. 33 став 1 Закона о заштити конкуренције, судија појединац правилно налази да тужилац није легитимисан за подношење тужбе, па стога у конкретном случају нису испуњене процесне – правне претпоставке у смислу наведених законских одредаби, за покретање управног спора.“⁷⁰

Потребно је подсетити да је исти суд заступао другачије становиште у прошлости, када је решавао управне спорове произашле из поступка вођених по раније важећем Закону о заштити конкуренције. КЗК је 2008. године донела решење којим се условно одобрава концентрација, прописујући обавезе повезаном привредном друштву подносиоца захтева, образлажући свој поступак позивањем на одредбу Закона према којој се повезани учесници на тржишту сматрају једним учесником на тржишту. У пресуди донетој по тужби подносиоца захтева за поништај одлуке КЗК, Управни суд је истакао да је законска норма на коју се КЗК позвала у свом решењу материјалноправне природе, а да су са процесно-правног аспекта повезана привредна друштва засебни правни субјекти. КЗК је била дужна да повезаном друштву призна статус странке, иако оно није било подносилац пријаве концентрације и није имао статус странке по самом закону, због тога што су мере изречене решењем утицале на његова права и обавезе. Суд је подвукао да је „ставом 2 изреке одлуке наложено испуњење истих обавеза и друштву „ХТ.Л.“ са седиштем на К., које није било учесник у поступку, ни у својству странке у поступку о чијим правима и обавезама се одлучује, нити у својству заинтересованог лица које има право да учествује у поступку ради

69 Закон о управним споровима – ЗУС, *Службени гласник РС*, бр. 11/2009, чл. 26 ст. 1 тач. 4 у вези са чл. 11 ст. 1.

70 Пресуда Управног суда, 5 Ув 283/17 од 8. 2. 2018. године.

заштите својих права и правних интереса.“ КЗК није могла да наложи испуњење обавеза друштву „Х.Т.Л“ које није учествовало у поступку у својству странке, јер није добило прилику да буде саслушано пре него што су му наметнуте обавезе.⁷¹

У другом поступку који је КЗК водила против привредног друштва СББ због повреде забране злоупотребе доминантног положаја закључивањем уговора о ексклузивној дистрибуцији са емитерима ТВ програма, КЗК је прикупљала информације од емитера – уговорних партнера СББ-а. Управни суд је поништио решење КЗК због тога што је КЗК у образложењу пропустила да цени изјаве појединих емитера, које је прибавила.⁷² Суд је сматрао да заинтересована трећа лица имају право да буду саслушана. ТВ емитери су несумњиво било погођени исходом поступака, јер су са странком против које је вођен поступак имали закључене уговоре о ексклузивној дистрибуцији. Решењем КЗК да је СББ злоупотребио доминантан положај закључујући уговоре о ексклузивној дистрибуцији ти су уговори забрањени, односно проглашени ништавним. Одлука Комисије у овом случају је утицала на уговорна права и обавезе ТВ емитера као друге стране у уговору о дистрибуцији, па је КЗК била дужна да у образложењу цени изјаве свих емитера који су имали закључене уговоре са директном странком.

Став органа надлежних за примену ЗЗК у погледу процесне легитимације заинтересованих лица у поступцима који се воде на основу закона из 2009. године занемарује однос посебног и општег управног поступка. Напред је указано да ЗЗК упућује на супсидијарну примену правила општег управног поступка. ЗОУП у члану 3 став 1 одређује да се тај закон примењује у свим управним стварима. Поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима ЗОУП и ако то не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених ЗОУП.⁷³ Наведена ограничења у погледу прописивања изузетака од општих правила управног поступка важе и када је реч о страначкој легитимацији заинтересованих лица у поступку пред КЗК. У супротном, одрицање статуса странке заинтересованим лицима представљало би повреду општих правних принципа на којима се темељи управно право Републике Србије. Друго, језичко тумачење одредбе члана 33 ЗЗК не пружа основ за став да само лица одређена у ставу 1 тог члана могу имати својство странке у поступку пред КЗК. У члану 33 став 2 ЗЗК набрајају се лица која немају својство

71 Пресуда Управног суда, II-2 У5839/10 (2008) од 22. 7. 2010. године.

72 Пресуда Управног суда, 17 У 2427/13 од 30. 1. 2014. године.

73 ЗОУП, чл. 3 ст. 2.

странке. Та одредба не обухвата сва лица која могу имати правни или фактички интерес да учествују у поступку пред Комисијом. Постоји правна празнина у 33К, јер одредбе члана 33 не уређују статус циљног друштва, конкурената, добављача, купаца, удружења за заштиту потрошача и других лица која могу имати интерес да учествују у одређеном поступку. Не може се никако тумачити да та заинтересована лица немају својство странке, јер 33К не уређује њихов правни положај. Правна празнина попуњава се одредбом ЗОУП која признаје својство странке „сваком другом физичком или правном лицу на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка“.⁷⁴ Треће, правнополитички разлози говоре у прилог признавања својства странке трећим заинтересованим лицима. Одрицање права лицима која имају легитиман интерес да учествују у поступку пред КЗК доводи до неједнаког поступања у погледу остваривања процесних права учесника на тржишту.⁷⁵ Устав РС јемчи свим лицима једнаку заштиту права пред судовима, другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.⁷⁶

Спорно је и питање уставности одредбе члана 33 став 2 33К, којом се негира страначка легитимација подносиоцима иницијатива и даваоцима информација. У поступцима контроле концентрација КЗК се често обраћа учесницима на тржишту ради прибављања информација и података које су јој потребне за процену ефеката намеравања концентрације. Лица којима се обраћа су по правилу конкуренти, добављачи и купци учесника концентрације. Та лица имају легитиман интерес да им се призна статус индиректне странке, уколико концентрација ефективно угрожава њихов тржишни положај. Стриктним тумачењем члана 33 став 2 33К долази се до закључка да се њима не може признати својство странке само због чињенице да су поступили по захтеву КЗК и доставили тражене информације (што је иначе њихова законска обавеза). Такво тумачење је неприхватљиво са становишта правних принципа постављених Уставом РС и Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода. Та лица могу имати својство странке по основу свог легитимног интереса за исход поступка пред Комисијом, иако га не могу имати у својству даваоца информације.⁷⁷

74 ЗОУП, чл. 44 ст. 1 тач. 2.

75 Упор. З. Томић (2013), 387.

76 Устав Републике Србије – Устав РС, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 36 ст. 1.

77 З. Томић, 387; В. Цуцић, 67–68.

2. Да ли је економски интерес довољан за признање својства индиректне странке?

Отворено је питање да ли је економски интерес заинтересованог лица, који се огледа у потреби заштите његовог положаја на тржишту, довољан за признавање својства индиректне странке? Напред је истакнуто да својство индиректне странке могу имати само лица са правним интересом, али не и фактичким. Фактички интерес постаје правни када је заштићен правном нормом. Устав РС прокламује начела слободе предузетништва и једнакости правног положаја на тржишту.⁷⁸ Та уставна начела трансформишу економски интерес у правни. Она су довољан правни основ да заинтересована лица добију статус индиректне странке у поступку пред КЗК.

3. Судска заштита права интересента

Када је реч о заштити права заинтересованог лица у поступку пред судом, Закон о управним споровима одређује да тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес. ЗУС не условљава активну легитимацију претходним учешћем у управном поступку. Препреку представља одредба ЗЗК, према којој се тужба подноси суду у року од 30 дана од дана достављања коначног решења *странци*.⁷⁹ Заинтересованом лицу коме је КЗК ускратила право да учествује у поступку као индиректна странка не доставља се коначно решење. У таквом случају примењује се рок од 60 дана прописан ЗУС, који такође тече од дана достављања решења странци.⁸⁰ У стварности, лако је могуће да заинтересовано лице не сазна да је КЗК донела акт који погађа његов правни интерес пре истека преклузивног рока од 60 дана за подношење тужбе.

С једне стране, оправдан је захтев да је заинтересовано лице пре подношења тужбе суду учествовало у поступку пред КЗК. Логично је да је лице које тврди да има правни интерес за подношење тужбе против управног акта КЗК тај интерес испољило у фази управног поступка, тражећи да му се призна својство странке, достављањем изјава и доказа или на други начин исказујући своје интерес за учешће у поступку. С друге стране, поставља се питање на који начин заинтересовано лице може да сазна да КЗК води конкретан поступак. Поседовање

78 Устав РС, чл. 83 ст. 1 и чл. 84 ст. 1.

79 ЗЗК, чл. 71 ст. 1.

80 ЗУС, чл. 18 ст. 3.

информације да КЗК поступа у одређеном предмету предуслов је за предузимање радњи за остваривање права на учешће у том поступку. КЗК има законску обавезу да објављује закључке о покренутим поступцима по службеној дужности.⁸¹ То су поступци ради утврђивања повреда конкуренције и испитни поступци контроле концентрација (друга фаза). КЗК није дужна да објављује податке о пријављеним концентрацијама, при чему о већини пријављених концентрација КЗК решава у скраћеном поступку.⁸² Заинтересована лица због тога по правилу сазнају да је концентрација била пријављена *post festum*, након што је КЗК донела одлуку у скраћеном поступку. Концентрације које је КЗК решила у скраћеном поступку остају испод радара, јер трећа лица и шира јавност нису правовремено обавештени да КЗК решава о тим концентрацијама.

4. Процесна права интересента којем није признато својство странке

Лице којем није признато својство странке у поступку пред КЗК има право на обавештење о току поступка, под условом да учини вероватним свој правни интерес за праћење поступка. ЗЗК именује подносиоце иницијативе за испитивање повреда конкуренције и даваоце информација као лица која имају правни интерес да буду обавештена о току поступка.⁸³ ЗЗК не уређује форму обраћања КЗК ради добијања обавештења, садржину обавештења нити друга питања од значаја за остваривање овог права. КЗК је препуштено да по слободној оцени одлучује да ли ће удовољити тражењу обавештења и колико ће детаљно обавештење дати.

V Закључак

Учешће заинтересованих лица у поступку контроле концентрација доприноси подробнијем утврђивању чињеница од значаја за одлучивање о концентрацији и потпунијем сагледавању ефеката које ће концентрација испољити на тржишту. Самим тим, неспорно је да

81 ЗЗК, чл. 40 ст. 1.

82 ЗЗК, чл. 65 ст. 1. Примера ради, у 2024. години, Комисија је само у два случаја водила поступак испитивања концентрације по службеној дужности (испитни поступак), у складу са чл. 62 ст. 2 ЗЗК. Укупно је у 2024. години Комисији поднето 227 пријава концентрација. Вид. Извештај о раду Комисије за заштиту конкуренције за 2024. годину, доступно на адреси: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/14_saziv/02-357_25.pdf, 20. 4. 2025, 26, 44.

83 ЗЗК, чл. 43 ст. 3.

учествовање заинтересованих лица треба не само омогућити, већ и подстицати. Органи за заштиту конкуренције истичу аргумент ефикасности поступка у прилог неопходности ограничавања учешћа заинтересованих лица.⁸⁴ Друго, учесници концентрација имају легитиман интерес да траже да подаци о њиховим пословним операцијама буду заштићени. Наведено намеће потребу балансирања права трећих лица на учешће у поступку са потребама ефикасног вођења поступка и заштите пословних информација. Анализа положаја заинтересованих лица у поступцима контроле концентрација које воде Европска комисија и КЗК показала је да он није адекватно уређен позитивним прописима, при чему надлежни органи теже томе да права заинтересованих лица додатно ограниче.

У праву Европске уније приметно је настојање да се баланс између заштите приватних интереса трећих лица и потребе ефикасног вођења поступка оствари сужавањем права која имају заинтересована лица. Право ЕУ не познаје јединствен институт индиректне странке, већ различито третира учеснике концентрације, с једне стране, и остала заинтересована лица, с друге стране. Учесници концентрације који нису подносиоци пријаве концентрације („остала укључена лица“, као што су, на пример, циљно друштво и продавац удела) по самом закону имају процесна права, иако сужена у односу на подносиоце пријаве концентрације. Они имају право да добију обавештење о чињеницама, али без података и информација коју су означени као поверљиви. Они имају право на писмено изјашњење, да траже одржавање усмене расправе и да учествују на њој. Остала заинтересована лица могу да траже да буду саслушани, под условом да покажу да имају довољан интерес за учешће у поступку. Комисија има право дискреционе оцене хоће ли им омогућити остваривање тог права и на који начин, при чему економски интерес заинтересованог лица представља легитиман интерес за учешће у поступку. Учешће у поступку трећих лица (која нису „остале укључене стране“) своди се на изјашњавање трећег лица о предмету поступка. Изјашњење може бити писмено или усмено, на расправи или ван расправе, о чему одлучује Комисија.

Компензација за ограничавање права трећих лица на учешће у управном поступку пред Комисијом је пружена путем широко постављене судске заштите. Трећа лица могу поднети тужбу Суду правде против одлуке Комисије о компатибилности концентрације у меритуму, ако покажу да имају непосредан и појединачан интерес за то.

84 Margolzata Kozak, Jacek Mainardi, „Rights of Complainants before the European Commission – a Critical Analysis“, *Journal of European Competition Law & Practice*, No. 3/2023, 163.

У више случајева Суд правде је признао активну легитимацију конкурентима учесника концентрације. Поред тога, трећа лица имају право на подношење тужбе Суду уколико им је Комисија ускратила право на саслушање. Суд признаје то право трећим лицима независно од тога да ли имају непосредан и појединачан интерес да учествују у поступку. И поред начелне доступности судске заштите, трећа лица фактички могу бити осујећена у вршењу права на подношење тужбе због тога што им нису доступни информације и подаци којима Комисија располаже, или су им доступни само у ограниченом обиму. То може имати за последицу да треће лице не може свој тужбени захтев да поткрепи чињеницама.

У српском праву конкуренције положај интересената је уређен испод нивоа који се гарантује Европском конвенцијом о заштити људских права и основних слобода и Уставом РС. Ограничавање круга лица који имају својство странке у поступку пред КЗК и изричито одрицање својства странке појединим лицима као што су подносиоци иницијатива и даваоци информација у супротности је са дефиницијом странке у Закону о општем управном поступку и уставним начелом о праву на правно средство.

ЗОУП даје индиректној странци иста процесна права као и директној странци. Редактори ЗЗК, вероватно у намери да поспеше рад КЗК, жртвовали су Уставом загарантована права заинтересованих лица, а све како би спречили да се поступак контроле концентрације отеже због тога што заинтересована лица врше своја процесна права.

Изгубљена је из вида опција да се процесни положај заинтересованих лица у поступку пред КЗК може посебно уредити, тако што би се њима ограничила могућност вршења одређених процесних права. Са аспекта јавног интереса који се остварује контролом концентрација, важно је омогућити заинтересованим лицима да изнесу своје ставове о предметној концентрацији и евентуално приложе доказе којима располажу. При том, треба подсетити да је Република Србија преузела обавезу хармонизације свог законодавства са правом ЕУ. Евидентно је да права заинтересованих лица у ЗЗК нису уређена по угледу на релевантне уредбе Савета и Комисије. Иако правни положај заинтересованих лица у праву конкуренције ЕУ има недостатке, не може се порећи да заинтересована лица уживају значајно већи ниво правне заштите у поређењу са оним који имају у српском праву конкуренције.

Отварање поступка контроле концентрација за учешће заинтересованих лица допринео би транспарентнијем и објективнијем раду органа за заштиту конкуренције, што би свакако требало да буде правнополитички циљ. Процесна права заинтересованих лица нису само механизам за заштиту њихових приватних интереса, већ, пре свега, средство за делотворну контролу концентрација у Републици Србији.

Коришћена литература

- Van Bael Ivo, *Due Process in EU Competition Proceedings*, Kluwer Law International, 2011.
- Wils Wouter, „Procedural Rights and Obligations of Third Parties in Antitrust Investigations and Proceedings by the European Commission“, *World Competition*, No. 1/2022.
- Jones Alison, „The Boundaries of Undertaking in EU Competition Law“, *European Competition Journal*, No. 2/2012.
- Knezović Biljana, „Појам и положај странке у управном и посебном поступку у домаћем законодавству у односу на ЕУ“, *Зборник радова Правног факултета Свеучилишта у Mostaru*, br. XXIX, 2021.
- Kozak Margolzata, Mainardi Jacek, „Rights of Complainants before the European Commission – a Critical Analysis“, *Journal of European Competition Law & Practice*, No. 3/2023.
- Krbek Ivo, *Pravo jugoslovenske javne uprave III knjiga: „Funkcioniranje i upravni spor“*, Zagreb, 1962.
- Krbek Ivo, *Stranka u upravnom postupku*, Zagreb, 1928.
- Лилић Стеван, *Управно право – Управно процесно право*, Београд, 2013. (Lilić Stevan, *Upravno pravo – Upravno procesno pravo*, Beograd, 2013)
- Милков Драган, „Положај странке у управном поступку“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2005. (Milkov Dragan, „Položaj stranke u upravnom postupku“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 3/2005)
- Ofak Lana, „Ograničavanje položaja stranke u posebnim upravnim postupcima“, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 14, No. 2014.
- Рађеновић Мирјана, „Заинтересовано лице као странка у управном поступку“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бања Луци*, 2019. (Rađenović Mirjana, „Zainteresovano lice kao stranka u upravnom postupku“, *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banja Luci*, 2019)
- Томић Зоран, *Опште управно право*, Београд, 2011. (Tomić Zoran, *Opšte upravno pravo*, Beograd, 2011)
- Томић Зоран, „Појам странке у српском управном праву“, *Правна ријеч*, бр. 35/2013. (Tomić Zoran, „Pojam stranke u srpskom upravnom pravu“, *Pravna riječ*, br. 35/2013)

Томић Зоран, „Природа ствари“ и домет управног спора“, *Страни правни живот*, бр. 1/2023. (Tomić Zoran, „Priroda stvari“ i domet upravnog spora“, *Strani pravni život*, br. 1/2023)

Flattery Jaime, „Balancing Efficiency and Justice in EU Competition Law: Elements of Procedural Fairness and their Impact on the Right to a Fair Hearing“, *The Competition Law Review*, No. 1/2010.

Цуцић Вук, *Поступак заштите конкуренције у Србији*, Београд, 2024. (Cucić Vuk, *Postupak zaštite konkurencije u Srbiji*, Beograd, 2024)

Dijana MARKOVIĆ BAJALOVIĆ, PhD

Full Professor at the Union University Law School, Serbia

THE STATUS OF INTERESTED PARTIES IN THE CONTROL OF CONCENTRATION PROCEEDINGS

Summary

The procedure for the control of concentration is a specific administrative procedure, initiated, as a rule, by participants in a concentration. The applicants are ex-lege parties in the proceedings and have full procedural rights. Target companies, and companies within the same group, sellers of company shares or property, competitors, suppliers, buyers and consumer associations might be interested in participating in the proceedings. In competition law, a dispute exists regarding the participation of interested parties in proceedings for control of concentrations and their procedural powers. In the EU, Council Regulation No 139/2004 and Commission Regulation 802/2004 regulate in detail the status of concentration applicants and interested undertakings. Third parties have a right to be heard, and if the Commission deprives them of this right, they can get legal protection before the Court of Justice of the EU. A restricted access to information and data in the Commission's case file represents a massive obstacle to the effective participation of third parties in the concentration control proceedings.

General administrative law of the Republic of Serbia lays down rules on the status of an indirect party, making it almost equal to the status of the direct party. The Competition Protection Act substantially restricted the implementation of these rules by enumerating persons with party standing in proceedings before the Commission for Protection of Competition and persons deprived of such right. The Commission does not apply a provision in the

General Administrative Act concerning an indirect party, denying the interested parties the right to participate in the proceedings. The Administrative Court confirmed this position in several judgments. The restrictive interpretation of legal norms on parties in the control of concentration proceedings leads to the deprivation of the right to be heard of interested third parties.

The author has analysed the status of interested parties in the proceedings for the control of concentration in the European Union and the Republic of Serbia, aiming to identify inconsistencies in the Serbian control of concentration proceedings, by comparing it with generally accepted legal principles and Council Regulation 139/2004 and Commission Regulation 802/2004. It is necessary to promote the status of interested parties, since their participation in the proceedings for control of concentrations is not only a means to protect private interests. It contributes to the transparency and impartiality of the work of the national competition authority.

Key words: *Control of concentrations. – Indirect party. – Interested party. – Right to be heard.*

Датум пријема рада: 21. 4. 2025.

Датум исправке рада: 14. 7. 2025.

Датум прихватања рада: 23. 7. 2025.