

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. Уставни основ за доношење закона

Уставни основ за доношење Закона о контроли државне помоћи садржан је у члану 97. став 1. тачке 6. Устава Републике Србије, којима се утврђује да Република Србија уређује и обезбеђује јединствено тржиште; правни положај привредних субјеката; систем обављања појединих привредних и других делатности.

II. Разлози за доношење прописа

1. Анализа тренутног стања

У обављању трговине на тржишту Републике Србије постоје значајне неравнотеже у преговарачкој моћи, пре свега у односима са пољопривредним произвођачима и малим добављачима. Због изражене неравнотеже, слабије стране су често биле изложене трговачким праксама које су доводиле до угрожавања њиховог пословања.

Такве праксе су укључивале кашњење у плаћањима, једнострано мењање уговорних услова, враћање непродате робе без накнаде, као и наметање различитих врста накнада које нису биле јасно уговорене, често ни оправдане. Последице наведеног негативно се одражавају на домаћу, пре свега, пољопривредну производњу.

У циљу осигурања поштенијих и транспарентнијих пословних односа било је нужно законски уредити правила понашања у трговинским односима и заштити слабију уговорну страну на један свеобухватан начин. Закон о о трговачким праксама доноси се први пут у Републици Србији ради успостављања јасног, свеобухватног и ефикасног правног оквира за спречавање понашања на тржишту која нарушавају принципе поштене конкуренције и равноправности учесника у обављању трговине.

Тренутни правни оквир Републике Србије не пружа системско решење за заштиту снабдевача, посебно малих и средњих пољопривредних произвођача и добављача, од непоштених трговачких пракси великих купаца у ланцима снабдевања. Проблеми са којима се суочавају наши снабдевачи су идентични онима који су били присутни у Европској унији пре доношења Директиве о непоштеним трговачким праксама (Directive (EU) 2019/633 of the European parliament and of the council of 17 April 2019 on unfair trading practices in business-to-business relationships in the agricultural and food supply chain, у даљем тексту: Директива 2019/633). Кључни недостаци постојећег система су:

- **Структурна неравнотежа снаге:** Крупни трговци на мало, дистрибутери и прерађивачи злоупотребљавају своју куповну моћ у односу на економски зависне и фрагментиране снабдеваче.

- **Практична незаштићеност снабдевача:** Због недостатка специјализованих прописа, снабдевачи се суочавају са низом пракси које произвољно преносе економски ризик на њих: кашњења у плаћању (посебно за кварљиве производе), ретроактивне промене цене, наметање нејасних или условних накнада, једнострано мењање уговора, враћање непродате робе без накнаде и други облици притиска.
- **Култура страха и одмазде:** Страх од изгубљеног посла или маргинализације на тржишту спречава снабдеваче да се жали или траже заштиту преко општих судских канала, који су често спорни, скупи и непредвидиви.
- **Фрагментирани и неефикасни правни оквир:** Постојећи институти грађанског и трговачког права (злоупотреба права, савесност) су недовољно прецизни за сузбијање ових специфичних тржишних поремећаја.
- **Институционална непокривеност:** Не постоји специјализовани надзорни орган са превентивним и брзим инструментима интервенције.

Овакво стање, како наглашава увод ЕУ Директиве, дестабилизује ланце снабдевања, подрива иновације и инвестиције у прехранбеном сектору и на крају штети потрошачима смањујући разноврсност и квалитет понуде. Национална безбедност у снабдевању храном и стратешки развој пољопривреде захтевају хитно успостављање фер и предвидивих односа у аграрно-прехранбеном сектору.

2. Проблем које пропис треба да реши

Систематска примена непоштених пракси доводи до непотпуне примене уговора, непредвидивих трошкова и ерозије маржи снабдевача, директно угрожавајући економски опстанак произвођача и стабилност снабдевања.

Несавесно понашање и искоришћавање преговарачке моћи постаје конкурентска предност. Тржишни односи се заснивају на злоупотреби моћи, а не на ефикасности, квалитету или иновацијама, што искривљује конкуренцију и дугорочно уназађује цео сектор.

Непостојање јасних правила о дозвољеном и забрањеном понашању ствара правни вакуум. Снабдевачи не могу да се осигурају од произвољности, а фер купци су у неповољном положају у односу на оне који примењују непоштене праксе.

Непостојање специјализованог, независног и ефикасног органа за спровођење оставља савесне снабдеваче а нарочито мала и средња предузећа без реалног начина заштите и омета превентивно деловање.

Без транспозиције Директиве 2019/633, Србија остаје ван заједничких европских стандарда фер пословања. Ово представља правну и економски препреку за интеграцију и може ограничити приступ наших произвођача фер тржиштима.

3. Циљеви који се прописом постављају

Следећи циљеви се прописом постављају:

- a) Успостављање минималног стандарда фер понашања
- b) Јасноћа, транспарентност и превидљивост
- c) Ефикасно спровођење и превенција
- d) Заштита од одмазде и подстицај за пријављивање
- e) Хармонизација са правном тековином Европске Уније и јачање економске интеграције
- f) Дугорочна стабилност ланца снабдевања и подршка пољопривредној производњи:

Успостављање минималног стандарда фер понашања: Дефинисање јасних, забрањених пракси у пословним односима између професионалних учесника на тржишту (B2B), са фокусом на пољопривредне и прехрамбене производе и друге производе од стратешког значаја.

Јасноћа, транспарентност и превидљивост: Увођење обавезне писмене форме уговора са пуним финансијским прегледом (чл. 3. и 52.), забрана неодређених клаузула и успостављање прецизних рокова за плаћање (чл. 6).

Ефикасно спровођење и превенција: Оснивање специјализованог механизма заштите у оквиру Комисије за заштиту конкуренције (чл. 9, 10), са овлашћењима за вођење поступка, доношење хитних привремених мера (чл. 42), наређења за усклађивање пословања (чл. 43) и изрицање новчаних санкција (чл. 44).

Заштита од одмазде и подстицај за пријављивање: Апсолутна забрана комерцијалне одмазде (чл. 8) и увођење система заштите и награђивања узбуњивача (whistleblower-a) (чл. 23), како би се створила безбедна средина за откривање скривених пракси.

Хармонизација са правном тековином Европске Уније и јачање економске интеграције: Потпуна транспозиција и имплементација Директиве 2019/633, осигуравајући нашим произвођачима исту заштиту као и њихови конкуренти у ЕУ и доприносећи стварању јединственог и фер регионалног тржишта.

Дугорочна стабилност ланца снабдевања и подршка пољопривредној производњи: Објективно и право засновано окружење подстиче инвестиције, иновације и дугорочну сарадњу, осигуравајући стратешки важан агро-прехрамбени сектор.

4. Размотрене могућности решавања проблема без доношења прописа и институционално решење

Пре формулисања предложеног решења, разматране су алтернативе доношењу специјализованог закона:

Прва разматрана могућност било је ослањање на постојеће опште законе, као што су Закон о облигационим односима (несавесност, неравноправност и сл.), Закон о трговини (нелојална конкуренција и др.) и друге прописе, односно status quo. Међутим, грађанскоправни лекови као што су тужба за штету или поништење уговора због

несавесности показали су се као неадекватни. Они су реактивни, изузетно спорни, захтевају високе трошкове и не пружају превентивни ефекат, па је ова опција одбачена као непотпуна.

Друга разматрана опција била је саморегулација тржишта кроз добровољне кодексе понашања. Иако би такви кодекси могли имати комплементарну улогу, искуство Европске уније јасно показује да без обавезујућег правног оквира добровољне иницијативе не покривају све кључне учеснике на тржишту и ретко производе жељени системски ефекат, те сама по себи нису довољна.

Трећа могућност, вођење образовних кампања и промоција фер уговора, препозната је као корисна пратећа активност, али која сасвим сигурно не може да искорени проблем, односно непотпуност правних инструмената и институционалну празнину, па самим тим није реална алтернатива регулативи.

5. Зашто је доношење овог Закона најбољи начин за решавање проблема?

Доношење Закона о непоштеним трговачким праксама представља оптимално, свеобухватно и неопходно решење због конзистентне комбинације материјалних и процедурних иновација које директно нападају корен проблема.

Прво, закон комбинује јачину обавезујућег права са стратешком памети и флексибилношћу. Јасно дефинише категорију апсолутно забрањених пракси, такозвану "црну листу", чије се постојање само по себи сматра штетним и које се никада не могу оправдати. Паралелно, уводи категорију условно забрањених пракси, "сиву листу", где се претпоставља недозвољеност, али се купцу даје могућност да докаже постојање строго дефинисаних оправданих околности. Ова диференцијација осигурава максималну правну сигурност и предвидљивост за најштетнија понашања, док задржава одређену флексибилност за ретке, али легитимне комерцијалне ситуације.

Друго, закон ствара снажан и ефикасан механизам спровођења кроз посебан поступак пред Комисијом. Овај управни поступак нуди приступачнију, бржу и стручнију алтернативу класичним судским парницама. Комисији се дају значајна истражна овлашћења, укључујући могућност за ненајављене увиђаје како би се спречило уништавање доказа, као и овлашћење за доношење хитних привремених мера да би се одмах обуставила пракса која изазива неповратну штету. Механизам санкција је осмишљен да буде ефикасан и одвраћајући, са новчаним санкцијама које су директно повезане са приходом купца, што осигурава да казна буде сразмерна економски моћи субјекта.

Треће, закон решава основни узрок непотпуне заштите – културу страха. Експлицитна и апсолутна забрана комерцијалне одмазде у било ком облику, праћена системом заштите идентитета и материјалног награђивања узбуњивача, представљају кључне иновације које руше зид ћутања. Ове одредбе омогућавају откривање најскривенијих пракси које

би иначе остале невидљиве за регулатора, јер стварају безбедни канал за пријаву од стране оних који су најближи проблему – запослених или сарадника самог купца.

Четврто, закон у потпуности усклађује национално право са захтевима Европске уније, чиме се не испуњавају само формални услови интеграције, већ се и прави снажан корак ка стварном уједињењу тржишних правила. Ово нашим произвођачима обезбеђује исту правну заштиту коју имају њихови конкуренти у ЕУ, а држави даје јасан сигнал пословној средини о посвећености високим стандардима пословања и правне сигурности. Дугорочно гледано, такво окружење доприноси одрживости целог ланца снабдевања, подстиче инвестиције у агро-прехрамбени сектор и јача економски развој.

Коначно, предложени закон није експеримент, већ се заснива на доказаном успеху. Евалуације примене Директиве 2019/633 у земљама чланицама Европске уније конзистентно показују значајно смањење учесталости непоштених пракси, ојачање преговарачког положаја снабдевача и успостављање транспарентнијих и равноправнијих пословних односа. Нацрт закона реплицира овај успешан модел, пажљиво га прилагођавајући домаћим правним и економски ограничењима, чиме се у великој мери умањују ризици од непредвиђених последица и осигурава правна континуитет.

III. Објашњење основних правних института и појединачних решења

Члан 1.

У циљу заштите начела равноправности уговорних страна, овим законом се првенствено уређују забрањене трговачке праксе, као и права и обавезе купца и снабдевача у промету пољопривредних, прехрамбених и других производа од стратешког значаја за снабдевање тржишта.

На тај начин, закон тежи да успостави транспарентан и стабилан правни оквир за односе у ланцу снабдевања, спречавајући злоупотребу тржишне односно преговарачке моћи и обезбеђујући фер услове пословања за све учеснике, посебно мање снабдеваче.

Да би се обезбедила ефикасна примена прописа, законом се детаљно уређују и инструменти надзора и спровођења. То укључује инспекцијски надзор, овлашћења министарства надлежног за трговину, као и овлашћења, услове и поступак Комисије за заштиту конкуренције за утврђивање, истраживање и санкционисање непоштених трговачких пракси. Овим механизмима осигурава се брза и ефективна реакција на кршења и заштита равнотеже на тржишту.

Члан 2.

Овим чланом се прецизно утврђује обухват и границе примене закона, како би се осигурала правна сигурност, ефикасна заштита и кохерентност са постојећим правним системом. Закон се директно примењује на трговачке односе између професионалних снабдевача и купаца на територији Републике Србије, уз јасно одређени предметни фокус. вај закон се, по својој суштини, не примењује на односе са потрошачима (B2C), већ је искључиво усмерен на регулисање пословних односа између професионалних учесника на тржишту (B2B). У том контексту, под „**снабдевачем**“ се подразумева било

који пољопривредни произвођач, физичко или правно лице, укључујући и њихове организације или удружења, које продаје пољопривредне и прехрамбене производе. С друге стране, „**купцем**“ се сматра свако правно лице или предузетник који, у оквиру своје делатности, набавља те производе ради даље продаје, прераде или дистрибуције. Овај јасно уцртан оквир осигурава да закон делује тамо где постоји највећи ризик од злоупотребе тржишне моћи и непоштених уговорних пракси у бизнис ланацу снабдевања, док заштиту потрошача оставља на одговарајуће специјализоване прописе.

Примарна примена закона је на пољопривредним и прехрамбеним производима, што укључује цео ланас вредности – од примарне производње (узгој, лов, риболов) до прерађених производа. Посебна пажња посвећује се кварљивим производима (рок трајања до 30 дана), јер су њихови снабдевачи изложени најугроженијем положају због брзог пропадања робе, где свако кашњење у плаћању може имати катастрофалне финансијске последице. Овај фокус одражава стратешки значај агро-прехрамбеног сектора за националну безбедност и стабилност.

Паралелно, закон омогућава проширену примену и на производе од нарочитог значаја за снабдевање тржишта. Ова категорија, коју ближе одређује Влада, обухвата основне потрошачке производе (нпр. хигијенски) и инпуте кључне за пољопривредну производњу (нпр. ђубрива). Овим се закону даје неопходна флексибилност да реагује на шире економске кризе, нарушену тржишну равнотежу или друге ванредне прилике у јавном интересу, чиме он превазилази уску трговинску регулативу и добија карактер инструмента јавне политике.

Закон је императиван а однос рефлектује одредбу **члана 3. став 4. Директиве** „*overriding mandatory provisions which are applicable to any situation falling within the scope of those prohibitions, irrespective of the law that would otherwise be applicable to the supply agreement between the parties*“. Он се примењује обавезно, без обзира на изабрано право у уговору између страна, чиме се спречава заобилажење домаће заштите. Свака уговорна одредба супротна његовим наредбама је ништава. Његове одредбе имају приоритет у односу на одредбе других прописа који би се такође могле применити на трговачке праксе, осигуравајући јединствен и максимално ефикасан оквир за заштиту.

Изузетак од примене закона чине плаћања одређених јавних субјеката у области здравства, образовања и социјалне заштите. Разлог за ово искључивање лежи у специфичном јавно-правном и буџетском режиму који детаљно регулише набавке и финансирање ових институција кроз посебне законе о јавним набавкама и буџетском поступку, што има приоритет у односу на општи трговачки режим.

На крају, закон експлицитно не утиче на примену кључних техничких и процедуралних прописа, као што су они о електронском фактурисању, обрачуну ПДВ-а или рачуноводственим исправама. Овим се осигурава да нови закон не ствара сукобе или додатне административне терете у већ успостављеним и функционалним системима, већ да се на њих транспарентно надограђује, доприносећи правној сигурности и системској кохерентности у целини.

Члан 3.

Овим чланом уводи се строги формални и материјални оквир за закључење и садржину уговора између купца и снабдевача, са циљем да се осигура правна сигурност,

превенција спорова и заштита слабије уговорне стране, најчешће снабдевача. Правило о писменој форми и року до 31. марта текуће године има за циљ да унапред успостави стабилност у ланцу снабдевања, омогућавајући планирање производње и логистике. Изузеци од овог рока (испурука новог производа или са новим снабдевачем) балансирају ову обавезу потребом за тржишном флексибилношћу и подстицањем конкуренције. Додатни изузетак за откуп на лицу места признаје специфичност директне пољопривредне трговине, где се робна размена често одвија на основу унапред познатих општих услова.

Суштински допринос члана је у апсолутној забрани неодређених или условних формулација у уговорима које остављају дискрецију једној страни. Ова забрана директно напада праксе које омогућавају купцу да накнадно, произвољно мења кључне финансијске параметре (као што су цене, бонуси или казне) користећи нејасне референце или субјективне критеријуме. Као директна супротност томе, члан прописује принцип потпуне транспарентности и одредивости, захтевајући да свака погодност, накнада или казна буде објективно мерљива, унапред фиксно одређена и заснована на методологији која искључује једностране измене.

Овај принцип се конкретизује кроз обавезу детаљног рачуноводственог евидентирања. Свака испорука мора бити праћена рачуноводственом исправом која експлицитно наводи правни основ и сврху сваког плаћања, чиме се онемогућава камуфлирање додатних накнада или условних клаузула. Посебна одредба о авансним плаћањима за будући род, која обухвата и авансе у натури са прерачунатом тржишном вредношћу, има за циљ да заштити произвођача од злоупотребе кроз нејасне обавезе унапред и осигура да је целокупна финансијска размена у уговору потпуно видљива, мерљива и доказива од самог почетка. У целини, овај члан трансформише уговорни однос из простора потенцијалне произвољности у формално јасан, објективан и проверив правни однос, што представља темељ ефикасне заштите од непоштених трговачких пракси.

Члан 4.

Овај члан представља срж закона дефинишући кључни појам „непоштена трговачка пракса“ кроз четири општа материјална критеријума. Она се дефинише као понашање које, услед изражене неравнотеже моћи, кроз једнострано наметање одступа од добрих пословних обичаја и принципа савесности, неоправдано преноси економски ризик, ствара значајну неравнотежу у правима и обавезама или доводи до других несразмерних поступака. Овакав општи оквир омогућава да се закон примени на широк спектар потенцијално штетних понашања која се не морају навести експлицитно, пружајући судовима и Комисији за заштиту конкуренције солидан правни основ за процену.

Како би се олакшала примена и обезбедила правна сигурност, закон уводи претпоставку значајне преговарачке моћи купца на основу објективног критеријума финансијске снаге, односно висине годишњег прихода. Табеларно су постављени прагови где се претпоставља да купац има значајну моћ ако његов приход значајно премашује приход снабдевача (нпр. снабдевач до 2 милиона евра, купац преко 2 милиона). Овај економски објективни критеријум смањује терет доказивања за

снабдевача, али не искључује могућност доказивања постојања значајне моћи и у другим ситуацијама, чиме се балансира формална сигурност и материјална правда. Значајно је да се у приход не урачунава међусобна размена између повезаних лица, како би се избегло вештачко смањење приказане финансијске снаге.

Закон такође предвиђа механизме за случајеве када приход није јасно утврдив или када се ради о удружењима, где се приход рачуна збирно. Коначно, наглашава се да се непоштена пракса може јавити у било којој фази трговачког односа, независно од постојања писаног уговора, чиме се спречава заобилажење закона кроз неформалне притиске или пост-уговорне акције. Детаљно уређење овог кључног појма остављено је на Упутство Комисије, што омогућава његово динамично тумачење и прилагођавање тржишним реалностима.

Члан 5.

Ова одредба уводи битну процесну и материјалну разлику у санкционисању непоштених трговачких пракси, чиме се заштита усмерава према праксама различите степена штетности. Апсолутно забрањене праксе представљају оне нарочито тешке облике понашања за које се претпоставља да су по својој природи штетни и никада не могу бити оправдани у нормалним тржишним условима. За ове праксе постоји апсолутна забрана, што значи да њихово постојање сам по себи представља кршење закона, без могућности за купца да доказује њихову оправданост. Ова категорија има застрашујућу и јасну превентивну функцију.

С друге стране, за условно забрањене праксе постоји опционост одбране. Оне представљају радње које могу имати објективно штетан ефекат, али се у одређеним, строго ограниченим околностима могу сматрати оправданим ако купац докаже да испуњава постављене услове. Овај концепт пребацује терет доказивања са снабдевача (или Комисије) на купца, који мора доказати да његово понашање није непоштено, нпр. да је сразмерно, транспарентно и не преноси неоправдане ризике. Овај механизам омогућава флексибилност у процени конкретних случајева, али истовремено терети снажнију страну (купца) да оправда своје понашање.

Овлашћење Комисије да доноси упутство којим се ближе одређују ове праксе има кључну улогу. Оно омогућава да се апстрактни правни појмови из закона конкретизују у складу са тржишним искуством и еволуцијом непоштених схема. Упутство ће тачно дефинисати које праксе спадају у апсолутну, а које у условну забрану, постављајући додатне критеријуме и услове за одбрану. Овим се обезбеђује предвидљивост за пословни свет и ефикасност у раду Комисије, која добија јасан инструмент за тумачење и примену закона. Упутство представља жив документ који може да се ажурира и прилагођава новим облицима непоштеног понашања која се појаве на тржишту, чиме закон остаје еластичан и ефективан на дуги рок.

Члан 6.

Овај члан представља језгро превентивне заштите закона, утврђујући категорију апсолутно и увек забрањених непоштених трговачких пракси (тзв. „црну листу“). Њихова карактеристика је пер се (сама по себи) штетност – сматра се да ове праксе, због своје природе, увек и неповратно нарушавају равнотежу у трговинским односима и не

могу се никада оправдати комерцијалним, уговорним или било којим другим разлогом. Ова апсолутна забрана даје највиши ниво правне сигурности снабдевачима и олакшава примену, јер је Комисији или суду довољно да констатује чињенично постојање таквог понашања да би утврдило кршење. Овај члан представља најоштрији инструмент заштите, дефинишући каталог конкретних понашања која су забрањена апсолутно, без могућности оправдања или изузетка. Његова строгост огледа се у томе што се примењује без обзира на споразум страна, било какву привидну комерцијалну оправданост или специфичне околности случаја.

Плаћање кварљивих производа преко 30 дана је забрањено јер њихово брзо пропадање захтева хитну наплату. Свако одуживање доводи до неповратног финансијског губитка за снабдевача који не може да чека на средства. Плаћање осталих производа преко 60 дана спречава коришћење новца снабдевача као бесплатног извора финансирања. Овим се осигурава да снабдевач у разумном року наплати своју робу и одржи ликвидност. Исто тако, отказивање наруџбине кварљивих производа у року краћем од 30 дана онемогућава снабдевачу алтернативну реализацију продаје робе и преноси на њега цео комерцијални ризик, а једнострано мењање уговорних одредби потпуно уништава уговорну сигурност и претвара уговор у инструмент произвољности јаче стране.

Забрана касног отказивања наруџби за кварљиве производе (мање од 30 дана) директно проистиче из немогућности њихове поновне реализације. Након што снабдевач припреми и резервише робу за конкретног купца, отказивање у тренутку када роба већ има ограничен рок трајања онемогућава му да пронађе алтернативни купац, што доводи до потпуног уништења вредности.

Једнострано мењање кључних уговорних одредби (цене, количине, рокова, квалитета) представља потпуно поништење уговорне сигурности. Ова пракса претвара формални уговор у инструмент континуираног притиска, где јача страна по свом нахођењу мења услове, остављајући снабдевача у сталној неизвесности.

Захтевање плаћања која нису у директној вези са продајом немају услужну противвредност и уствари представљају искоришћавање позиције купца да претвори своју дистрибутивну мрежу у извор додатног прихода. Такође, захтевање да снабдевач плати за пропаст робе која се догодила под контролом купца (у његовом складишту, на полици) представља недопустив пренос комерцијалног ризика. Осим ако пропаст није последица непажње самог снабдевача, купац је дужан да сноси последице сопствених оперативних недостатака и лошег управљања залихама.

Одбијање да се писмено потврде договорени услови, након захтева снабдевача, намерно ствара правну несигурност. Ова пракса отежава или онемогућава доказивање стварних уговорених услова, отварајући простор за касније непоштено понашање, поређење обећања или притисак за промену већ договореног. Истовремено, захтеви накнада због проширења или преуређења продајне мреже купца су неосновани јер представљају инвестиционе трошкове самог купца у његово сопствено пословање. Пренос ових трошкова на снабдевача искривљује фер однос јер снабдевач не ужива пропорционалну корист од такве инвестиције, а његова роба се користи као извор за њено финансирање. Захтевање накнаде за трошкове рекламација потрошача када снабдевач није одговоран представља још један облик неоправданог преноса трошкова.

Ако је рекламација последица грешке купца (нетачне информације, лошег чувања), непоштено је да трошак тог пропуса сноси снабдевач.

Забрањени су и сложени механизми притиска који омогућавају заобилажење закона: наплата трошкова контроле која је потврдила испуњеност уговора; условљавање обезбеђења без реципроцитета; мултилатерална компензација са преносом дугова; и захтеви да се склопе уговори са трећим лицима. Ове праксе уводе вештачку сложеност, непотпуне обавезе и створене су да маскирају праву природу односа или директно заобиђу заштитне одредбе.

У целини, црна листа служи као јасан, недвосмислен и водич о томе шта је неприхватљиво понашање на тржишту, чиме се елиминише простор за тумачење за најштетније праксе и ојачава заштитни потенцијал закона.

Члан 7.

Овај члан регулише праксе које се сматрају непоштеним уколико купац не докаже постојање одређених, стриктно дефинисаних оправданих околности. За разлику од апсолутне забране, овде се признаје да неке радње могу имати легитиман комерцијални контекст, али је терет доказивања тог контекста у потпуности пренет на купца.

Прва таква пракса односи се на враћање непродатих производа без накнаде, што представља непотпуни пренос тржишног ризика. Овај захтев је допуштен само у два уска случаја: када снабдевач први пут испоручује производ купцу или када експлицитно тражи продају робе која има познати ризик слабог обрта, а у оба случаја мора бити унапред и писмено упозорен на могућност повраћаја.

Следећа група условно забрањених пракси односи се на различите облике накнада које купац може захтевати. Наплата накнаде за складиштење робе која је већ у складу са уговором о испоруци дозвољена је само ако се односи на стварне и додатне услуге које превазилазе уобичајене трошкове из основног уговора. Слично, накнада за уобичајено излагање производа на продајном месту није дозвољена, осим ако снабдевач затражи специјално, промотивно излагање и ако је накнада сразмерна стварним трошковима те додатне услуге. Исти принцип важи и за накнаду за укључивање производа у понуду купца, која је прихватљива само за производ који се први пут уводи у тој продајној мрежи, уз накнаду засновану на реалним трошковима.

Закон регулише и праксе везане за промоције и продајне податке. Пренос трошкова продајних подстицаја на снабдевача дозвољен је само ако је снабдевач експлицитно захтевао такву кампању, а купац је унапред обезбедио јасне параметре о периоду трајања и количини. Слична логика важи и за накнаде за оглашавање и промотивне активности које купац самостално организује; оне су дозвољене или ако их је захтевао снабдевач, или ако су детаљно описане са јасним циљем, трајањем и тачном ценом. Наплата података о продаји снабдевачу оправдана је само ако је снабдевач затражио те специфичне податке и ако се наплаћује њихова стварна вредност или трошкови припреме.

Даље, забрањено је преносити на снабдевача новчане казне или прекршаје изречене купцу, осим ако правноснажна одлука директно утврђује да је прекршај последи непотпуне или неисправне испоруке снабдевача. Такође је забрањено захтевати

накнаде за опште трошкове пословања купца, као што су трошкови особља, уређење простора или рутинско одржавање, осим ако се ради о додатној, захтеваној услузи за коју постоји пропорционална накнада.

Строго су ограничене и радње које нарушавају уговорну стабилност. Знатно смањење уговорене количине дозвољено је само уз оправдан и објективно проверљив разлог и обавезну писану најаву најмање 30 дана унапред, осим ако купац докаже непостојање тражње. Једнострано раскидање уговора без писаног образложења и разумног отказног рока (минимум 30 дана) дозвољено је само у случају суштинског кршења од стране снабдевача, као што је неиспуњавање кључних обавеза, испорука неупотребљивог производа или стечај.

Коначно, регулишу се и одређени финансијски захтеви. Захтев за накнадом за умањени промет услед неиспуњења обавеза мора бити директно пропорционалан стварној штети. Захтеви за плаћање у роби или услугама (компензација) дозвољени су само уз изричиту писану сагласност снабдевача засновану на процени реалне тржишне вредности. Забрањени су и сви захтеви за накнадним бонусима или наградама током трајања уговора који нису унапред договорени. Посебна одредба односи се на прихват кварљиве робе, коју купац може одбити само ако пружи доказ да производ одступа од уговореног квалитета, да је недостатак постојао пре пријема, да није последица његове непажње и да је о томе обавестио снабдевача без одлагања.

Све праксе из овог члана морају бити јасно и унапред писмено договорене а под договором не подразумева се клаузула у стандардним општим условима пословања или други начин једностраног наметања прихвата понуде због значајне неравнотеже преговарачке моћи.

Купац је дужан, на писмени захтев снабдевача, да му достави писану процену накнаде по јединици производа или укупно, пре него што накнада буде наплаћена.

Члан 8.

Овај члан има за циљ да елиминише фундаменталну препреку слободном и фер пословању – страх снабдевача од одмазде због коришћења својих права. Апсолутна забрана сваког облика комерцијалне одмазде или претње таквом одмаздом штити слободу снабдевача да се легитимно залаже за своје интересе, да одбије непоштене услове или да се позива на законска и уговорна права, без страха од казних последица по његово пословање. Ова заштита је кључна за стварно балансирање односа снаге, јер без ње све формалне забране непоштених пракси остају празне ако снабдевач, због претње одмаздом, у страху пристаје на њих.

Члан прецизно дефинише најчешће и најтеже облике одмазде. Уклањање производа из понуде директно напада комерцијални опстанак снабдевача, ограничавајући му приступ потрошачима и тржишту. Смањење наруцбина или саботажа логистичког процеса (одлагање пријема) представља економски притисак кроз оштећење производног и продајног циклуса. Обустава пружања кључних услуга, као што су маркетинг или промоција, отежава или онемогућава снабдевачу ефективну презентацију и продају своје робе код тог купца. Отворена клаузула о другим облицима одмазде осигурава да закон може да обухвати и будуће, софистицираније облике притиска који директно угрожавају пословање.

Посебно је важно што се претња одмаздом експлицитно изједначава са самом одмаздом. Под претњом се подразумева било која изјава, чињење или чак значајно нечињење купца које, изричито или имплицитно, указује снабдевачу на негативне пословне последице у случају да он поступи у складу са својим правима. Овим се спречавају и суптилнији облици притиска, попут имплицитних претњи усмено или кроз понашање, који могу бити подједнако ефикасни у застрашивању. Коначно, класификовањем одмазде као посебно тешке непоштене праксе закон предвиђа њену високу друштвену опасност и омогућава примену строжијих санкција, јасно показујући да држава не толерише застрашивање у пословним односима.

Члан 9.

Овим чланом се утврђује институционални оквир за спровођење закона, стављајући у његово средиште Комисију за заштиту конкуренције као надлежни, независни и специјализовани државни орган. Одредбама о самосталности и независности осигурава се да Комисија може објективно и без спољашњих утицаја вршити своја овлашћења, што је предуслов за ефикасан борбу против непоштених пракси. Везивање њеног правног положаја и рада за постојећи Закон о заштити конкуренције представља практично решење које користи утемељене институционалне капацитете, процедуре и стручност, осигуравајући бржу имплементацију и уштеду јавних средстава.

Кључна надлежност Комисије је одлучивање у управним стварима – решавање о правима и обавезама учесника у ланцу снабдевања и одређивање управних мера. Овим се успоставља механизам за решавање конкретних спорова и санкционисање, што је срж практичне примене закона. Паралелно, Комисији се поверавају важни регулаторни и стратешки послови: доношење подзаконских аката за детаљније уређење, давање мишљења на предлоге прописа ради превенције непожељних регулативних решења, и израда годишњих извештаја који служе као основа за процену ефикасности закона и доношење даљих политика.

Комисија има и проактивну улогу у промовисању фер тржишта и подизању свести. Остваривањем међународне сарадње, кооперацијом са домаћим органима и предузимањем кампања за јавност, она ради на системској промени пословне културе и спречавању проблема унапред. Техничке надлежности као што су вођење евиденције о кршиоцима, објављивање аката и података, као и организовање и контрола спровођења мера, обезбеђују транспарентност, праћење поштовања закона и одговорност. Нагласак на објављивању на интернет страници усаглашава рад Комисије са принципима отворене управе.

Концепт "поверених послова" за кључне надлежности јасно указује да се ови задаци извршавају у оквиру њеног постојећег мандата и организационог капацитета, али на основу овог специфичног закона, чиме се интегрише заштита од непоштених трговачких пракси у шири систем заштите конкуренције.

Члан 10.

Овим чланом се успоставља јасна функционална и организациона подела унутар стручне службе Комисије, што је од суштинског значаја за обезбеђивање независности, стручности и ефикасности у поступку. Оснивањем посебне организационе јединице специјализоване за вођење поступака утврђивања непоштених трговачких пракси, створен је фокус и стечено искуство у комплексној материји која захтева специфично знање о агро-прехрамбеном ланцу и В2В (business to business) односима. Ова специјализација доприноси квалитетнијем и бржем решавању случајева.

Интеграцијом ове јединице у постојећу стручну службу Комисије за заштиту конкуренције осигурава се кохезија и искоришћава успостављена добра пракса, процедуре и управљања квалитетом. Овај приступ избегава паралелне структуре и омогућава размену знања и искустава са већ постојећим секторима који се баве сличним истражним и аналитичким пословима, попут испитивања забрањених споразума или злоупотребе доминантног положаја.

Одредба о сходној примени прописа о заштити конкуренције на запослене у овој јединици обезбеђује правну сигурност и јединствен радни статус. То подразумева да се на њих односе иста правила о правима, обавезама, захтевима за стручност, неспојивости, етичком понашању и заштити од притиска као и на остале запослене у стручној служби Комисије. На тај начин се јемчи њихова оперативна независност у раду и уклањају потенцијални конфликти интереса, што је од кључног значаја за објективно и непрогоњено вођење поступака против моћних трговачких ланаца. Ова организациона структура осигурава да Комисија, као целина, делује усклађено и ефикасно у обављању своје проширене надлежности.

Члан 11.

Ова одредба успоставља апсолутни и дугорочни стандард поверљивости и професионалне тајне, што представља темељни стуб интегритета и независности рада Комисије. Примарни циљ је заштита осетљивих пословних, трговинских и финансијских података које Комисија прикупља у току поступка, а који се односе на пословање снабдевача, купаца и других учесника. Непоштено или непажљиво откривање ових информација могло би довести до знатних тржишних дисбаланса, злоупотребе инсајдерских информација или доношења штете угледу учесника, чиме би се поткопала сама сврха закона – осигуравање фер тржишних услова.

Забрана се не односи само на период активног мандата или радног односа, већ се продужава и на период од три године након престанка функције. Овај продужени рок, знатно дужи од уобичајених, оправдан је изузетном осетљивошћу материје и дугорочним ограничењима у пословању које би откривање података могло изазвати. Он осигурава да се знање стечено у Комисији не може касније злоупотребити у приватним или корпоративним интересима, спречавајући потенцијалне конфликти интереса и "ротацију врата" (енг. *revolving door*) ка тржишним учесницима који су били предмет надзора.

На тај начин, ова одредба штити не само поверљивост ствари већ и јача јавно поверење у институцију. Она јасно поручује свим учесницима на тржишту да се могу слободно сарађивати са Комисијом и давати све неопходне податке без страха од каснијег цурења, што је предуслов за ефикасан истражни рад. Истовремено, представља јак етички оквир за саме функционере и запослене, јасно означавајући њихову дужност

оданости принципима институције и дугу према јавном интересу дуго након формалног престанка њихове улоге.

Члан 12.

Овај члан уводи додатне, строге и објективне критеријуме за изузеће поред општих разлога предвиђених Законом о управном поступку, признајући специфичан ризик од сукоба интереса у овим осетљивим тржишним материјама. Примарни циљ је спречити било какву стварну или привидну пристрасност која би могла проистећи из претходних професионалних веза лица која одлучују са учесницима у поступку. Петогодишњи "хлађени" период током којег се изузеће примењује је значајно дужи од уобичајених и оправдано је потребом да се осигура потпуна неспристрасност у предметима који често укључују значајне економске интересе и могу имати дугорочне пословне импликације.

Члан прецизно дефинише обухват односа који активирају обавезу изузећа, покривајући не само директно запослење, већ и кључне управне и заступничке функције (директор, члан одбора, пуномоћник). Ова ширина је неопходна јер управо такве позиције носе са собом дубоку умешаност у стратешке и оперативне одлуке компаније, што би могло утицати на расуђивање. Проширење на "повезане учеснике на тржишту" осигурава да се изузеће примењује и на ентитете у истом корпоративном или контролном ланцу, чиме се затвара могућност заобилажења кроз техничке корпоративне структуре.

Прописана процедура заузимања ставова и одлучивања о изузећу институционализује транспарентан и интерни механизам контроле. Објава разлога одмах по сазнању и одлучивање колегијалног тела (Савета) за његове чланове, односно председника за стручну службу, успоставља систем међусобног надзора и одговорности. Овај механизам штити интегритет самог поступка јер омогућава да се питање пристрасности реши на почетку, али штити и углед самог лица које се изузима, формализујући његову обавезу да избегне сукоб интереса. На тај начин, члан гради још један слој јавног поверења у рад Комисије, сигнализирајући да њене одлуке доносе лица чија је независност и непристрасност проверавана према највишим стандардима.

Члан 13 – 15.

Овим члановима утврђује се основна процесна архитектура испитног поступка пред Комисијом, са посебним освртом на положај снабдевача који није формална странка у поступку, али је непосредни учесник спорне праксе. Одредба да се супсидијарно примењује Закон о општем управном поступку обезбеђује поштовање устаљених гаранција правичног поступка и правне сигурности, док овај закон уводи специфичне дозвољена одступања неопходна због посебне природе материје и потребе за ефикасним решавањем.

Дефинисањем да је једина странка у поступку купац са значајном преговарачком моћи, против кога је поступак покренут, закон успоставља једностраначки поступак. Овај став омогућава административно оптерећење на субјекат за кога се претпоставља да има већу способност да се брани и који је, по дефиницији, узрочник потенцијалне повреде закона. Заинтересована и трећа лица (као што су други снабдевачи или

конкуренти) немају својство странке, што спречава одуговлачење поступка бројним захтевима и правним средствима, али не укида њихову могућност да учествују у другим облицима.

Проширена права заинтересованог лица (снабдевача) као компензаторни механизам. Иако није страна, снабдевач као заинтересовано лице добија пакет процесних права дизајниран да осигура да се његов глас чује и да има реалну улогу у обликовању чињеничне основе. Право на изјашњавање, подношење доказа и одговарање на захтеве Комисије омогућава му да активно допринесе утврђивању истине. Право на обавештавање о току и разгледање списка без доказивања правног интереса представља значајно одступање од општих правила и признаје његов инхерентни и непосредни интерес у исходима поступка, јер је његово пословање директно погођено. Формални захтев у писаном облику и обавеза Комисије да одговори у року од осам дана успостављају јасну и брзу комуникацију. Дозвола за ангажовање стручног помагача признаје техничку сложеност тржишних анализа и финансијских обрачуна у овим предметима, омогућавајући снабдевачу да се изједначи са купцем у погледу стручних ресурса.

Овај модел балансира две кључне вредности: ефикасност јавне управе (фокусирајући се на однос Комисија-купац) и материјалну правичност (омогућавајући снабдевачу инструмента да брани свој положај). На тај начин, закон осигурава да се спорови решавају брзо без жртвовања права оних који су практично највише погођени спорном праксом.

Члан 16. и 17.

Ови чланови балансирају два сукобљена принципа: транспарентност јавне управе и право јавности на информације са једне стране, и потребу за ефикасним и поштеним вођењем поступка са друге. Члан 16. уводи концепт доказивања "правног интереса" за трећа лица која нису директни учесници (нпр. струковна удружења, непрофитне организације, академска заједница или конкуренти). Овај услов спречава злоупотребу права информисања ради ометања поступка или инсајдерског прибављања података, усмеравајући ову могућност на оне чији је интерес више од на оне чији је интерес више од општег, неконкретизованог интереса и повезан са претходним ангажовањем (подносилац иницијативе) или стварном могућношћу да исход поступка утиче и на њихово правно делокруг.

Одлучивање о оправданости захтева закључком против ког није дозвољена жалба је стручан компромис. Оно осигурава брзину и коначност у одлуци, спречавајући да се поступак одуговлачи споровима о приступу информацијама, што би могло угрозити његово брзо и ефикасно вођење. Истовремено, обавеза службеног лица да достави "основне информације о току", али да искључи оне које би могле утицати на даљи ток, штити интегритет истраге. Ово омогућава да се јавност информише о напретку без откривања стратегије, евиденције или правних смерница које би могле олакшати застрашивање сведока, уништавање доказа или прилагођавање одбране.

Члан 17. појачава ову заштиту интегритета поступка кроз апсолутна одступања од права на увид. Забрана разгледања и копирања најосетљивијих процесних аката – записника о већању и гласању, службених бележака, нацрта одлука, поверљивих списка

и заштићених података – има вишеструку сврху. Пре свега, чува тајност доношења одлуке и слободу расправе унутар колегијалног тела Комисије (Савета), осигуравајући да чланови могу слободно и отворено разменити мишљења без страха од јавног исмевања или притиска. Друго, штите процес саветовања и припреме тако што чувају нацрте и предлоге одлука од превременог откривања, што би могло подривати ауторитет коначне одлуке. Коначно, ово одступање представља конкретну примену општег принципа заштите података и пословне тајне прописаног другим деловима закона, осигуравајући да се осетљиви економски подаци који су прикупљени под принудом или добронамерно не процуре и не нанесу штету учесницима. На тај начин, ови чланови граде зид око унутрашњег процеса доношења одлука, истовремено обезбеђујући контролисану и условљену спољну транспарентност.

Члан 18. и 19.

Ови чланови утврђују слободну оцену доказа као основни принцип одлучивања, одређују доказни положај учесника и диференцирају терет доказивања у складу са природом непоштене праксе – апсолутно или условно забрањене.

Члан 18. потврђује управно начело да је Савет, као колегијално одлучујуће тело, суверен у процени доказа. Он доноси одлуку "по свом уверењу", што га ослобађа формалних правила о доказима, али га обавезује на савесну и брижљиву анализу. Кључно је да одлука мора бити заснована на целокупној чињеничној основи, а не на изолованим подацима. Овај члан посебно регулише две специфичне ситуације. Прво, експлицитно признаје доказну вредност изјаве заинтересованог лица (снабдевача), што је од суштинског значаја јер је управо он често једини извор информација о скривеним уговорним условима и притисцима. Друго, овлашћује Савет да доноси одлуке и на основу чињеница учињених вероватним (пресумпција), а не апсолутно доказаних. Ово је практично неопходно у сложеним тржишним материјама где директни доказ може бити недоступан, али низ индиција указује на постојање непоштене праксе.

Члан 19. представља централни процесни механизам који одражава заштитни карактер закона и теоријску поделу на "црну" и "сиву" листу чиме се омогућава диференцијација терета доказивања као кључан механизам.

За апсолутно забрањене праксе (црна листа, члан 6.) терет доказивања у потпуности лежи на Комисији. Ово је у складу са чињеницом да се ради о радњама чија је штетност *per se* претпостављена и које не подлежу оправдању. Комисија мора доказати да се конкретна радња догодила.

За условно забрањене праксе (сива листа, члан 7.) терет доказивања се пребацује на странку у поступку, односно купца. Ово је логичан пратећи механизам концепту условне забране. Јер ако је нека радња претпостављено непоштена, онда онај ко је извршава (купац) има обавезу да докаже постојање специфичних, законом дозвољених околности које то понашање чине оправданим (нпр. да је накнада заснована на стварним трошковима).

За праксе из члана 8. (одмазда) терет доказивања такође лежи на Комисији, што је у складу са тежином такве оптужбе која захтева јасан и убедљив доказни поступак од стране органа.

Ова подела обезбеђује да је терет доказивања увек на оној страни која има бољи приступ релевантним информацијама и која тврди нешто што одступа од основне претпоставке закона (да је пракса забрањена).

Члан 20. - 23

Ови чланови успостављају отворен и доступан механизам за пријаву непоштених пракси, признајући да Комисија не може да буде свеprisутна и да је грађанско и струковно ангажовање кључно за откривање скривених пракси. Широки круг овлашћених подносилаца – од директних учесника на тржишту и удружења до органа власти и било којег грађанина – чини овај механизам инклузивним и омогућава прикупљање информација из различитих извора. Могућност усменог подношења, мада изузетна, осигурава приступ и онима којима писана формалност представља препреку, јачајући карактер закона као инструмента заштите рањивих.

Формални захтеви за садржину иницијативе из члана 21. имају двоструку сврху: спречавају злоупотребу и неозбиљне пријаве али и пружају Комисији солидну полазну основу за испитивање. Идентификација подносиоца и предмета иницијативе (тачке 1 и 2) успоставља одговорност и јасноће. Јасно правило да анонимни поднесци не представљају формалну иницијативу, већ могу послужити као извор информација за покретање поступка *ex officio*, по сопственој иницијативи, балансира потребу за отвореношћу са потребама за одговорним и доказивим подношењем. Истовремено, члан подстиче подносиоце да приложе све расположиве доказе (тачка 4) и да индицирају постојање других доказа (тачка 5), чиме се олакшава почетна фаза истраге. Додатни опциони елементи о тржишном контексту подижу квалитет иницијативе и омогућавају Комисији брже схватање шире слике.

Члан 22. регулише интеракцију Комисије са подносиоцем, успостављајући права и обавезе. Право Комисије да захтева додатне информације (став 1) омогућава јој да допуни и квалификује поднету иницијативу, што је неопходно за доношење темељне одлуке. Кључна гаранција за подносиоца је обавеза Комисије да га обавести о исходу у року од 60 радних дана (став 2). Овај рок осигурава транспарентност и одговорност Комисије, спречавајући да се иницијативе ћутање администрације. Обавештење мора бити суштинско – садржати оцену основаности, одлуку о покретању поступка или јасне разлоге за одбијање (став 3). Овим се подносиоцу пружа формални заокрет и разумевање да је његов допринос озбиљно, а Комисија се обавезује на рационално и образложено деловање, градећи поверење у институцију. У целини, ови чланови дизајнирају иницијативу не као формалност, већ као стварни и ефикасан канал комуникације између јавности и регулатора.

Члан 23.

Овај члан уводи моћан и иновативан инструмент за откривање најскривенијих облика непоштених пракси: систем награђивања и заштите узбуњивача ("whistleblower-a"). Његова сврха је да подстакне концепт унутрашњих извора – запослене, бивше сараднике или друге упознате са пословањем – да ризикују и открију доказе о праксама које би иначе остале невидљиве за Комисију. Овај механизам директно напада културу ћутања и страха од одмазде унутар компанија.

Кључни појмови и услови за награду. Члан строго дефинише ко може бити узбуњивач (физичко лице) и шта представља "одлучујући доказ" – информације које Комисија није имала, а које су кључне за доказивање случаја. Ова дефиниција искључује тривијалне или већ познате податке и усмерава награду на оне чији допринос заиста мења ток истраге. Принцип "први по редоследу" (први који достави кључни доказ) подстиче брзину и искључује конкуренцију међу потенцијалним узбуњивачима. Значајно је да се право на награду не губи ако је узбуњивач и даље у пословном односу са учиниоцем, чиме се уклања највећа препрека за пријаву – страх од губитка посла. Међутим, искључују се они који су сами архитекте или покретачи непоштене праксе (руководиоци, особе које подстичу настанак непоштене праксе), осигуравајући да систем не награђује творце проблема.

Финансијски стимуланс и процедура исплате. Висина награде од 5% од износа новчане мере ствара значајан финансијску стимулацију, повезујући лични интерес узбуњивача са јавним интересом за одвраћање од кршења. Већа казна за купца резултира већом наградом за узбуњивача. Исплата се врши тек након што решење постане извршно, што спречава исплату у случајевима који се потом пониште на суду. Процедура захтева сарадњу Комисије (која потврђује да је доказ одлучујући) и Министарства (које врши исплату), успостављајући додатну контролу и транспарентност у трошењу буџетских средстава.

Темељни стуб овог механизма је гарантована анонимност. Подаци који би могли открити идентитет узбуњивача проглашавају се заштићеним аутоматски, по службеној дужности Комисије, што минимизира ризик од цурења. Ова заштита је непотпуна и одвојена од административног права на увид из претходних чланова. С друге стране, члан предвиђа озбиљне последице за злоупотребу: лажна пријава, фалсификовање доказа или подстицање на извршење кривичног дела ради награде не само да резултира губитком права на награду и заштиту, већ се и квалификује као кривично дело нарушавања пословног угледа које је за такво чињење већ прописано Кривичним закоником. Ова одредба не уводи нову санкцију, нити је то правно могуће, већ представља тзв. правни плеоназам, односно упућује на одредбу Кривичног закона из разлога што је неопходно да узбуњивач схвати последице лажне пријаве. Овај баланс између јаких финансијских стимуланса и строгих санкција за злоупотребу има за циљ да привуче искрене изворе, а одврати манипулаторе и обезбеди интегритет самог система пријављивања. На овакав начин се омогућава апсолутна заштита идентитета и санкције за злоупотребу.

Овај члан представља специјалан поступак и стимулативни механизам у оквиру посебног закона (закона о непоштеним трговачким праксама), усмерен искључиво на откривање одређене врсте повреда закона. Он не искључује пропис о заштити узбуњивача, сходно чему је истакнута дефиниција у само тексту „узбуњивач у смислу овог прописа“ управо служи да се направи јасна разлика и дефинише ужи круг лица која имају право на **посебну награду** по овом закону, под његовим специфичним условима, док се у погледу забране одмазде и радноправне и друге заштите паралелно примењују одредбе општег Закона о заштити узбуњивача.

Члан 24.

Овај члан успоставља формални почетак управног поступка, истичући принцип службене дужности Комисије као основни покретач. Комисија није пасивни орган који чека иницијативу, већ има активну улогу и обавезу да сам покреће поступак када сазна за индиције непоштене праксе, било сопственим истрагама, пријавом или из других извора. Овим се осигурава да јавни интерес за сузбијањем непоштених пракси не зависи искључиво од воље и храбрости појединачних снабдевача да се супротставе.

Један од најважнијих принципа уведених овим чланом је "јединственост поступка оцене праксе". Када купац примењује истоветну забрањену праксу према више снабдевача (нпр. исти непрописни рок плаћања свим добављачима), против њега се води један, консолидовани поступак. Ово има вишеструку корист: прво, спречава истовремено вођење десетина идентичних поступака, чиме се олакшава административно оптерећење Комисије и постиже процесна економичност; друго, омогућава глобални преглед штете и процену системског карактера непоштеног понашања купца; и треће, штити снабдеваче од понављања истих доказа и сведока у вишеструким поступцима, уједињујући њихову заштиту.

Одлука о покретању поступка доноси се закључком председника Комисије, што је брза и ефикасна форма, али са јасним садржајним ограничењима из става 4. Ови елементи обезбеђују транспарентност: јасан правни основ и опис оптужби омогућавају купцу да зна против чега се брани, а позиви за изјашњење и подношење доказа отварају фазу сакупљања чињеница. Поука о користима сарадње указује на могућност блажег поступања ако се купац покаже сарадљивим. Тренутак покретања поступка је формално везан за достављање закључка странци, што утврђује прецизно почетно време за рокове.

Кључна процесна карактеристика је недопустљивост жалбе против закључка о покретању. Ово спречава стратешко одуговлачење поступка од стране купца на самом старту. Међутим, право на правни лек није укинато – закључак се може побијати у оквиру тужбе против коначног решења, што гарантује судску контролу, али након што се утврде све чињенице. На крају, обавеза обавештавања подносиоца иницијативе затвара петљу повратне информације, јачајући поверење у институцију и охрабрујући будуће пријаве.

Члан 25.

Овај члан дефинише сам поступак утврђивања непоштене праксе као испитни поступак, што је кључна квалификација. За разлику од поступка где се две стране супротним правним интересима, испитни поступак је карактеристичан за управне органе када утврђују повреду јавних правила; Комисија има активну улогу истражитеља и проценитеља чињеница. Овај положај оправдава њена широка овлашћења за прикупљање доказа, као и обавезу учесника на сарадњи.

Члан омогућава Комисији широку могућност спровођења доказних радњи (став 2) како би се могла суочити са сложеношћу и често скривеним карактером непоштених пракси. Од класичних поступака као што је саслушање странака и сведока, до посредних метода као што су ненајављени увиђаји или вештачење, закон јој омогућава да приступи доказима на различите начине. Овај опсег је неопходан јер докази могу бити скривени у

електронској комуникацији, унутрашњим процедурама купца или финансијским записима. Обавеза сарадње (став 3) која се ставља на странку, заинтересовано лице и трећа лица представља критичан алат за успешну истрагу.

Управљање поступком је централизовано, о свим питањима управљања одлучује овлашћено службено лице закључком (став 4). Ово осигурава ефикасност и јединствену линију командовања у оквиру поступка. Забрана посебне жалбе против ових закључака током поступка (став 5) има за циљ да спречи ометање, одуговлачење и фрагментацију поступка бројним жалбама. Једини пут за побијање ових интерних одлука је касније, кроз тужбу против коначног решења, чиме се осигурава да се спорови око процедуре решавају заједно са суштином предмета, након што се сви докази прикупе.

Коначно, члан утврђује да се за вештачење ангажују лица из регистра судских вештака или регистрована правна лица. Ово осигурава стандардизован ниво стручности, професионалне одговорности и етичког понашања, пружајући Комисији објективне и поуздане стручне утиске којима се може ослонити у доношењу сложених економских процена. Овим се Комисија интегрише у постојећи систем стручних доказа у правном систему. У целини, члан црта јасне контуре моћног, али контролисаног истражног поступка.

Члан 26.

Овај члан уводи превентивни и заштитни механизам ванредне важности, препознајући комерцијалну одмазду као посебно тешку праксу. Када је одмазда учињена као одговор на пријаву или супротстављање непоштеној пракси, она представља дупли напад на слободу тржишта: први напад је сама првобитна непоштена пракса, а други, одмазда, има за циљ да казни и ућутка онога ко се усудио да је открије или јој се одупре. Да би се овај секундарни, али можда и опаснији облик притиска ефикасно сузбио, закон предвиђа да се против њега покреће издвојени поступак.

Ова издвојеност поступка има две кључне функције. Прво, осигурава да се одмазда процењује и санкционише независно од исхода основног поступка о првобитној пракси. Чак и ако се утврди да првобитна пријава није била основана, акт одмазде је и даље самостално, тешко кршење које захтева реакцију. Друго, овај паралелни поступак штити интегритет истраге о основној пракси. Омогућава Комисији да се фокусира на чињенице везане за одмазду – као што су хронологија, мотив и последице – без да се меша или условљава проценом доказа у основном предмету. На тај начин, закон шаље јасну поруку да покушаји застрашивања и кажњавања снабдевача неће бити толерисани и да ће бити предмет брзе и независне правне реакције, чиме се ојачава храброст потенцијалних узбуњивача и сведока.

Члан 27. и 28.

Ови чланови уводе кључну претходну процедуру (која представља преодлучујућу фазу) која представља значајан искорак правне заштите у оквиру испитног поступка. Наиме, члан 27. успоставља обавезу Комисије да открије своју доказну и чињеничну основу странци (купцу) и заинтересованом лицу (снабдевачу) пре него што донесе коначно решење. Ово обавештење (енг. Statement of objections), мора садржати све битне чињенице, доказе и анализе на којима Комисија намерава да се ослони и

успешно се користи у поступцима који се односе на заштиту конкуренције и део је европске правне тековине. Ова мера омогућава да нико не буде изненађен садржајем одлуке и да сви имају прилику да се изјасне на наводе Комисије. Рок за пријем овог обавештења (8 до 15 дана) балансира потребу за брзином са потребом за разумним временом за припрему.

Члан 28. омогућава странци и заинтересованом лицу широко и смислено право на реакцију на то обавештење. Могу се детаљно оспоравати методологију, анализе и тумачења доказа, предлажући алтернативна објашњења. Важније, имају право да предлажу додатне доказне радње као што су саслушање нових сведока, ангажовање вештака или прибављање додатних докумената, чиме се признаје да они могу имати приступ релевантним информацијама које је Комисија првобитно превидела.

Једна од најважнијих могућности које члан 28. даје је право да захтевају одржавање усмене расправе или да буду саслушани. Ово представља суштинску гаранцију, јер пружа прилику за непосредно суочавање, да се сложене ствари усмено образложе и да се одговори на питања овлашћеног службеног лица. Коначно, члан поверава оцењивање оправданости свих ових захтева овлашћеном службеном лицу. Ово лице мора узети у обзир целокупан ток поступка и све доказе, што спречава злоупотребу ових права ради одуговлачења, али истовремено осигурава да се озбиљни и релевантни предлози размотре.

Члан 29.

Овај члан утврђује костур и садржину коначног акта у поступку, балансирајући потребу за ефикасношћу са захтевима за правну сигурност и детаљношћу. Кључна разлика у роковима за доношење решења (90 дана за апсолутно забрањене праксе из члан 6. односно 120 дана за условно забрањене из члан 7. и комерцијалне одмазде из члана 8.) логично проистиче из сложености доказивања. За "црну листу" довољно је утврдити да се догодила забрањена радња, док за "сиву листу" Комисија мора да процени и потенцијална оправдања купца, а за одмазду да утврди каузалну везу, што захтева дубљу анализу. Оба рока представљају обавезујући циљ за Комисију, а ако се не поштују, поступак се аутоматски обуставља, што спречава неодређено одуговлачење.

Садржина решења је прописана тако да осигура транспарентност, ефективност и извршност. Образложење о постојању значајне преговарачке моћи и опис конкретне праксе чине основу за правну оцена и каснију судску контролу. Одређивање управне мере и обавезе извештавања о њеном спровођењу чини решење извршним и пративим актом. Начин објаве, који ће вероватно укључивати јавну интернет страницу Комисије, служи јавном интересу, одвраћајућим ефектом и информисању тржишта. Важна процесна карактеристика је да тужба не одлаже извршење решења (*executio parata*), што омогућава да се заштитне мере спроведу одмах, спречавајући даљу штету док се спор води на суду. Паралелно, члан предвиђа и обуставу поступка ако докази нису довољни, као и аутоматску обуставу због прекорачења рока, чиме се штите и права оптуженог купца од непотпуних или предугих поступака.

Члан 30.

Овај члан успоставља два посебна основа за поновни поступак пред Комисијом, обезбеђујући континуитет њеног надзора и извршност њених одлука. Прво, генерално се признаје могућност понављања поступка под условима утврђеним Законом о општем управном поступку (нпр. због открића нових чињеница или битних пропуста). Друго, и суштински, члан предвиђа обавезу Комисије да покрене поновни поступак у посебној и кључној ситуацији: када купац не спроведе меру понашања наложену коначним решењем (нпр. не укине забрањену клаузулу из уговора). Ова обавеза Комисије има за циљ да спречи непотпуност и поништење њених претходних одлука, она трансформише решење из пасивног акта у живи инструмент надзора, где се неизвршење аутоматски покреће као ново, одвојено кршење. Важно ограничење је да се такав поновни поступак може покренути искључиво за период од правноснажности првог решења до сазнања Комисије о неизвршавању, чиме се спречава ретроактивно кажњавање за раније периоде који су већ били предмет претходне одлуке.

Члан 31.

Овај члан детаљно уређује једну од најзначајнијих процесних радњи конкретно увиђај у просторије, рачунаре и архиве учесника у поступку. Због тога је процедура строго формализована, односно увиђај се може спровести искључиво на основу закључка председника Комисије који мора садржати све кључне елементе: правни основ, детаљне разлоге, тачно одређени обухват (који документи и подаци), место, време и идентитет овлашћених лица. Овај формални оквир штити учеснике од произвољних, неограничених претреса и обезбеђује правну сигурност. Увид није ограничен искључиво на документе наведене у закључку, овлашћено лице може прихватити и друге податке које учесник добровољно стави на увид, што се мора констатовати у записнику, чиме се омогућава флексибилност у истрази. Кључна обавеза службеног лица је да води рачуна о заштити пословно осетљивих података и тајни, спречавајући неоправдано откривање информација које нису релевантне за предмет поступка. Учесник је дужан да омогући неометано спровођење увиђаја, а његово ометање може довести до изрицања процесног пенала, што представља неопходну санкцију за осигуравање ефективности овог кључног истражног поступка.

Члан 32. и 33.

Ови чланови дају Комисији изузетно снажно истражно оруђе за суочавање са најтежим случајевима системских или намерно прикривених непоштених пракси – ненајављени увиђај које је у целости усклађено са чланом 6.1.1.с. Директиве 2019/633/ЕС („*the power to carry out unannounced on-site inspections within the framework of its investigations, in accordance with national rules and procedures*”). Оправдање лежи у специфичној, строго дефинисаној ситуацији: када постоји основана сумња да ће се докази уклонити, изменити или уништити уколико се унапред обавести субјекат увиђаја. Ова ситуација мора бити строго контролисана, сходно чему се може спровести само на основу претходно донетог закључка председника Комисије, који мора детаљно образложити разлоге, место и обим. Иако је изненадан, субјекат се обавештава у тренутку доласка на лицу места, а против самог закључка није дозвољена одвојена

жалба, већ се може побијати само у оквиру тужбе против коначног решења, чиме се спречава стратешко одуговлачење почетка и спорвођења истражних радњи.

Члан 33. детаљно прецизира овлашћења и процедуре током оваквог увиђаја, балансирајући потребе ефикасне истраге са ограничењима против произвољности. Службено лице мора одмах показати легитимацију и уручити релевантне закључке. Његова овлашћења су широка, али тачно наведена: од уласка у просторије и провере свих облика комуникације до копирања, запечаћивања или привременог одузимања доказа. Посебно су важна овлашћења да се узимају изјаве и да се, у случају проналаска кључних доказа, они могу привремено одузети до краја поступка, уз обавезно издавање потврде. Ова правила омогућавају да се докази очувају и документују.

Истовремено, члан уводи значајне гаранције за субјекат увиђаја. Овлашћено лице се мора придржавати обимна наведеног у закључку и водити рачуна о заштити пословних тајни. Субјекат има право да присуствује увиђају или да затражи присуство свог пуномоћника, осим ако је то јасно усмерено на ометање. Ова комбинација овлашћења и јасних процесних гаранција осигурава да ненајављени увиђај остане легитиман, пропорционалан и ефикасан инструмент за откривање најтежих облика кршења, без прерастања у произвољну претресну радњу.

Члан 34. и 35.

Ови чланови уводе два кључна, али различита, усмена поступка која имају за циљ да додатно рашчлане сложене чињеничне стање када писани докази нису довољни.

Саслушање (члан 34.) је процедура коју иницира овлашћено службено лице ради утврђивања чињеница, а посебно је корисна за испитивање неформалне комуникације (нпр. телефонских разговора, усмених договора) за коју не постоји писани траг. Оно се спроводи појединачно, без присуства супротстављене стране, што има за циљ да се створи простор за слободнији исказ и спречи притисак или конфронтација. Саслушање се може применити и као додатна доказна радња када постоје супротности у претходним исказима истог лица. Док се у пракси може саслушати и овлашћени представник (нпр. запослени са знањем), присуство пуномоћника или стручног помагача јемчи право на правну помоћ током ове процедуре.

Усмена расправа (члан 35.) представља формалнији и директнији механизам за решавање неусклађености. Она се заказује када постоје супротстављене тврдње између купца и снабдевача (односно странке и заинтересованог лица) и када се на основу достављених писаних доказа не може доћи до јасног закључка. Њена сврха је да се непосредно и истовремено суоче аргументи и изјаве обе стране, омогућавајући Комисији да боље процени веродостојност и контекст. За разлику од саслушања, она подразумева присуство обе стране, али се одржава без присуства јавности, чувајући поверљиву природу поступка. Примена правила општег управног поступка осигурава минимум процесних гаранција, као што су права на излагање, постављање питања и подношење закључних речи. Оба поступка доприносе принципу контрадикторности и омогућавају Комисији да донесе одлуку засновану на потпунијој и правилној чињеничној основи.

Члан 36.

Овај члан успоставља сложен систем заштите поверљивих информација, балансирајући супротстављене интересе: потребу за ефикасном истрагом (која захтева приступ подацима), интегритет пословања учесника (који захтева заштиту тајни) и потребу за транспарентношћу и правном одбраном. Заштита се може одредити за податке који имају својство пословне тајне или су пословно осетљиви, а чије би објављивање могло проузроковати значајну штету власнику или угрозити ток поступка. Кључни концепт је "значајна штета", што искључује заштиту за тривијалне информације и усмерава је на прави пословни интерес. Процедура је иницирана на захтев самог носиоца података, који мора учинити вероватним опасност од штете, при чему захтев мора бити поднет благовремено.

Посебан режим заштите гарантован је подносиоцу иницијативе и узбуњивачу за њихов идентитет, чиме се признаје посебан ризик од пословне одмазде и прогањања од стране моћних учесника које пријаве. За ову заштиту Комисија мора донети решење без одлагања, елиминишући несигурност. За одлуке о заштити података предвиђен је двостепени систем: првостепену одлуку доноси председник Комисије, а против одбијања захтева допуштена је посебна жалба Савету, што представља значајно одступање од општег правила о немогућности жалбе на интерне закључке и показује важност ове процедуре.

Члан такође предвиђа могућност заштите по службеној дужности када подаци већ уживају поверљивост по другом пропису, као и суштинско правило о искључењу из обавезе јавности: податак означен као заштићени по овом закону губи својство информације од јавног значаја, што директно ограничава слободан приступ информацијама у корист заштите приватности и интегритета истраге.

Члан 37.

Овај члан успоставља принцип отворене управе и транспарентности као кључни елемент рада Комисије, обавезујући је на јавну објаву својих најважнијих аката – закључака о покретању поступка и коначних решења – на интернет страници. Ова објава служи вишеструкој сврси: омогућава одвраћајући ефекат како би се целокупно тржиште информисало о недопустивим праксама и санкцијама, повећава поверење у рад институције показујући да њене одлуке нису тајне, и обезбеђује правну сигурност јер сви могу видети основање и исходе поступка. Истовремено, члан строго штити интересе учесника захтевајући да се приликом објаве изоставе сви подаци који су проглашени заштићенима у складу са претходним чланом о пословној тајни и заштити идентитета узбуњивача, чиме се избегава јавно откривање осетљивих информација. Исто правило важи и за анализе и годишње извештаје. Овлашћење Комисије да упутством детаљније уреди овај поступак осигурава доследност, техничку прецизност и флексибилност у примени, омогућавајући ажурирање процедура у складу са технолошким и правним развојем

Члан 38.

Овај члан даје Комисији важну проактивну надлежност, превазилазећи оквире реактивног решавања појединачних случајева. Посебна секторска анализа омогућава Комисији да систематски испита унутрашње радње читавог тржишног сегмента (нпр.

промет млечних производа, поврћа или горива) како би се идентификовали структурни проблеми, системске непоштене праксе или слабости у ланцу снабдевања које појединачни спорови не откривају. Ова анализа може бити покренута по сопственој иницијативи Комисије или на предлог Министарства трговине, чиме се омогућава да се економска политика заснива на стварним подацима. Њен циљ је да створи свеобухватан преглед који укључује структуру тржишта, односе снаге и учесталост одређених пракси, служећи као основа за препоруке за побољшање регулативе, политике или даље истраге.

Да би осигурала успех анализе, члан даје Комисији овлашћења за прикупљање података, обавезујући све релевантне субјекте (трговце, удружења, државне органе) да на захтев доставе потребне информације. Комисија може и искористити податке из већ завршених појединачних поступака, чиме се интегришу истраживачки ресурси. Одлуку о покретању односно спровођењу анализе доноси Савет, што јој даје потребну тежину и стратешки значај.

Коначно, члан осигурава да се извештај обавезно доставља релевантним министарствима (трговине и пољопривреде) ради сагледавања стања. Извештај се јавно објављује на интернет страницама Комисије и Министарства, чиме се осигурава транспарентност, информише јавност и ствара притисак на тржишне учеснике да се придржавају правила.

Члан 39.

Овај члан конкретизује оперативна овлашћења и процедуре за прикупљање података у току секторске анализе, дајући овлашћеном службеном листу адекватне али контролисане инструменте. Лице има право да прикупља информације од широког спектра извора, укључујући не само директне учеснике на тржишту и њихова удружења, већ и подносиоце иницијатива, удружења потрошача и, значајно, органе државне управе и локалне самоуправе. Ова ширина је од суштинске важности јер државни органи често располажу кључним макро-подацима, статистикама или подацима о својим набавкама који могу расветлити структуру тржишта. Свако прикупљање података мора бити формализовано писменим захтевом са одређеним роком за одговор, што осигурава правну сигурност и евиденцију.

Како би се осигурала ефикасност истраге, члан предвиђа степеновање општења у случају недостатка сарадње. Ако субјекат не одговори или непотпуно одговори на захтев, овлашћено лице може донети закључак којим се налаже достава, уз претњу одређивања периодичног пенала. Ова санкција представља озбиљан притисак за сарадњу, посебно ако се сматра да би поједина лица могла да ометају спровођење анализе. Истовремено, члан уводи важну процесну гаранцију наводећи да се, у погледу права субјеката који су предмет анализе (као што су приватност података), сходно примењују одредбе закона о положају трећих лица. Ово осигурава да прикупљање података за аналитичке сврхе не буде произвољно и да поштује основна права заштићена у другим деловима закона, попут режима заштићених података.

Члан 40.

Овај члан успоставља обавезујући правни оквир за међу-институционалну сарадњу, препознајући околност да је у одређеним ситуацијама неопходна подршка других државних органа. Прописано је право Комисије да захтева информације и сарадњу од било ког државног органа или организације са јавним овлашћењима, а ти субјекти су дужни да на тај захтев одговоре, било достављањем података или образложеним изјашњењем. Посебно се истичу органи статистике, локалне самоуправе и привредне коморе као кључни извори података о тржишним трендовима и локалној пракси. Важан механизам за откривање је обавештење тржишног инспектора који током свог надзора наиђе на индиције непоштених пракси или утврди високе накнаде (преко 20%), што Комисији обезбеђује вредне изворе података из прве руке и ствара синергију са другим облицима надзора.

Како би се осигурало поштовање ове обавезе, члан предвиђа заштитну меру у случају недостатка сарадње. Прво, Комисија може обавестити надлежни орган надзора над субјектом који несарађује, тражећи његову интервенцију. Ако и то не успе, Комисији је остављена могућност да јавно објави информацију о несарадњи, користећи јавни притисак и медијску изложеност као коначни алат да наметне одговорност. Овај члан такође осигурава да приступ информацијама не буде финансијска препрека, јасно забрањујући државним органима да наплаћују било какве накнаде Комисији. Коначно, поштовањем приватности и надлежности других органа, члан предвиђа да се подаци могу дати трећим лицима само са њиховом сагласношћу и у одређеној форми, балансирајући потребе транспарентности са правилном управом подацима.

Члан 41.

Овај члан представља срж корективног механизма закона, одређујући различитост управних мера које Комисија може да примењује. Мере су дизајниране да обухвате цео спектар интервенција: од хитних и превентивних (привремена мера) и корективних (усклађивање пословања) до репресивних и одвраћајућих (мера заштите и новчани пенали). Ова хијерархија омогућава Комисији да пропорционално реагује на различите околности.

Начело сразмерности и непосредне везе које се захтева за мере усклађивања и заштите је кључно. Оно осигурава да казна или обавеза буде директно усмерена на исправљање конкретне штете проузроковане непоштеном праксом и да не пређе у произвољну или прекомерну санкцију. Примена овог начела захтева од Комисије да у сваком појединачном случају пажљиво процени обим, трајање и ефекат кршења како би одредила одговарајући и правно утемељен одговор, чиме се штите основна права кажњених субјеката.

Члан 42.

Овај члан омогућава Комисији инструмент за хитну и превентивну интервенцију у ситуацијама где постоји непосредна опасност од тешке и неповратне штете за снабдевача. Привремена мера има за циљ да одмах обустави сумњиву непоштену праксу (нпр. истеривање снабдевача из ланца, јнострано мењање услова) док се поступак не заврши, спречавајући да штета ескалира или постане непоправљива пре него што се

донесе коначна одлука. Ова мера може бити проглашена већ у закључку о покретању поступка или у било ком тренутку касније, што јој даје велику флексибилност и брзину одговора.

Члан успоставља строге процесне гаранције како би се спречила злоупотреба ове управне мере. Меру доноси председник Комисије привременим решењем које мора јасно одредити временски период њеног трајања. Кључна заштита за оптуженог купца је право на тренутну жалбу против ове мере. Ако купац у жалби убедљиво докаже да не постоји опасност од штете или да она не може настати, Савет је дужан да без одлагања укине привремено решење. Ова обавезна провера осигурава да се привремена мера не користи као инструмент неоправданог притиска. Привремена мера аутоматски престаје са доношењем коначног решења којим се окончава поступак, чиме се осигурава да њена примена буде ограничена на период док се истина утврђује.

Члан 43.

Овај члан даје Комисији овлашћење да обухвати не само претходну повреду закона, већ и обликује будуће понашање купца како би се спречило понављање. Мера усклађивања пословања је проактивна и системска, при чему се она не зауставља на осуди конкретне радње према једном снабдевачу, већ захтева од купца да измени своје опште услове пословања, стандардне уговоре, интерне смернице или друге праксе који су били извор непоштеног понашања. Циљ је трајно отклањање узрока проблема, осигуравајући да се исте или сличне штетне праксе не примењују према било ком снабдевачу у будућности. На тај начин, мера има широк превентивни и реформаторски ефекат, трансформишући пословне праксе купца у складу са законом.

Суштински део мере је обавеза обуставе, односно купац мора одмах престати да уговара, спроводи или примењује забрањену праксу. Решење Комисије мора садржати јасан рок за спровођење свих наложених корективних радњи. Овај рок осигурава да се мере не одлажу и да Комисија може да прати њихово извршење. Кроз ову меру, закон тежи да постигне дубљу промену од обичне кажњавања за радње које су противне закону, намеравајући да се системски реши проблем непоштеног понашања и успоставе трајно фер услови у ланцу снабдевања, одреди меру усклађивања општих услова пословања, стандардних уговора, интерних смерница и друге праксе, на начин којим се трајно отклањају исте или сличне праксе у односу на све снабдеваче.

Члан 44.

Овај члан уводи главну управну меру у новчаном облику, осмишљену не само као санкцију већ и као инструмент за враћање равнотеже и спречавање будућих кршења. Мера има двоструки циљ: компензаторни (враћање преговарачке равнотеже која би постојала да није било непоштене праксе) и одвраћајући (одвраћање свих учесника на тржишту од примене таквих пракси кроз примерену санкцију). Примена мере је обавезна ако се утврди непоштена пракса, али њен износ није фиксан; он се одређује према транспарентној и објективној методологији која повезује казну са обимом кршења и понашањем купца.

Кључни елемент је покретни систем обрачуна који полази од основног износа, заснованог на годишњем приходу купца (0.1% за условно забрањене праксе, 0.2% за

апсолутно забрањене и одмазде). Овај износ се затим коригује умањењима или повећањима зависно од конкретних околности. Умањења подстичу добро понашање: купац се награђује ако је добровољно обуставио праксу, није је у потпуности примењивао, признаје кривицу или је пракса била краткотрајна. Повећања, са друге стране, кажњавају озбиљно погоршање понашања: непослушност према привременој мери, несарадњу, прикривање доказа, подстицање, претње одмаздом, или што је најтеже, понављање исте праксе након коначне одлуке, што доводи до 100% повећања. Овај систем осигурава да се казна прилагођава специфичностима случаја, награђује сарадњу и строго кажњава злонамерно и понављајуће кршење.

Члан 45.

Овај члан уводи снажно средство за обезбеђивање поштовања ауторитета и одлука Комисије током самог поступка. Мера процесног пенала представља новчану санкцију за несарадњу и ометање, која се примењује на странку у поступку, заинтересовано лице или треће лице. Њена сврха је да присили субјекте да поступају по законским захтевима и налозима, спречавајући их да ометају ток истраге или одбијају да доставе неопходне доказе.

Пенал је висок и дизајниран да буде одвраћајући: 500.000 динара за сваки дан понашања супротно налогу. Ова изузетно висока санкција има за циљ да одмах прекине било какво ометање, посебно када се ради о великим купцима са значајном преговарачком моћи који би иначе могли да приуште да плаћају мање санкције као цену за одуговлачење или прикривање доказа. Посебно се истиче ситуација ометања увиђаја, што је директни напад на саму способност Комисије да прикупи доказе. Забрана жалбе на ову меру (осим у оквиру касније тужбе) осигурава да се процесни пенал може изрећи и спровести брзо, без могућности одуговлачења правним средствима, чиме се очува ефикасност поступка.

Члан 46.

Овај члан омогућава Комисији специјализовану санкцију за осигурање сарадње у посебно значајном поступку секторске анализе. За разлику од појединачног испитног поступка, секторска анализа има шире истраживачке циљеве од интереса целог тржишног сектора. Несарадња једног учесника (нпр. велики купац са значајном преговарачком моћи) може онемогућити или озбиљно угрозити израду квалитетне анализе која служи јавном интересу. Стога, овде се пенал примењује не само на странке у поступку, већ и на удружења, професионалне организације и друга лица која су кључни носиоци података.

Пенал је исти као и за процесни пенал (500.000 динара дневно), што показује да законодавац несарадњу у овој системској истрази сматра подједнако тешком. Међутим, овај члан уводи значајну процесну разлику: против решења о изрицању овог пенала дозвољена је жалба Савету. Ово је оправдано чињеницом да се поступак секторске анализе може продужити и да би злоупотреба или грешка у изрицању пенала могла имати дугорочне последице. Жалба одлаже извршење, спречавајући Комисију да одмах притиска кроз извршење, али даје Савету улогу коначног арбитра. Ова гаранција

балансира потребе за ефикасном истрагом са правом на заштиту од потенцијално неоснованих захтева у сложеним аналитичким процедурама.

Члан 47.

Овај члан успоставља заједничке техничке и процедуралне оквире за наплату новчаних санкција прописаних у претходним члановима, осигуравајући њихову практичну извршност. Кључни елемент је обавеза Комисије да у самом решењу одреди јасан рок и начин плаћања, што уклања несигурност за кажњеног субјекта и омогућава прецизно праћење доспелости. Максимални рок од 10 дана за плаћање је веома кратак, што одражава жељу законодавца да се новчане санкције, као озбиљан инструмент одвраћања, наплате што је брже могуће, чиме се смањује могућност заобилажења или одуговлачења.

Члан јасно одређује да се прикупљени износи уплаћују у корист буџета Републике Србије, потврђујући јавноправну природу ових средстава која нису намењена Комисији, већ општем јавном интересу. Коначно, члан успоставља везу са општим системом принудног извршења, наводећи да ће се наплата спроводити у складу са Законом о извршном поступку. Ово даје Комисији приступ утврђеним и ефикасним државним механизмима наплате, попут заплена имовине или блокирања рачуна, чиме се казнени део закона интегрише у постојећи правни систем и осигурава да новчане санкције нису само формална претња, већ ефективан инструмент

Члан 48.

Овај члан уређује финансијску страну поступка, принципијелно одвајајући трошкове јавне управе од трошкова приватне одбране.

Основно правило је да Комисија сноси редовне трошкове поступка (вештачење, сведоке, тумаче, увиђаје, односно трошкове које је сама изазвала) када га покрене по службеној дужности и када се закључи да оптужени купац није крив. Ово одражава идеју да држава, а не појединац, треба да сноси трошкове утврђивања чињеница које је сама иницирала, спровела. Међутим, члан јасно ограничава право странке (купца у чију корист је одлучено у поступку) на накнаду сопствених трошкова. Она може бити ослобођена од трошкова Комисије, али не може тражити да јој се надокнаде њени сопствени адвокатски или стручни трошкови. Овим се спречава економски притисак на Комисију да не покрене сложене случајеве због потенцијално високих трошкова накнаде.

Члан уводи и стимулативни и казнени елемент у односу на трошкове. Ако је несарадња странке (нпр. одбијање да достави документе) разлог да се мора спровести посебан увиђај, онда она мора да сноси те трошкове. Слична логика важи за штету од привременог одузимања доказа – ако је одузимање било неопходно и у складу са законом, трошкове сноси Комисија као део јавне истраге. Комисији се даје дискреција да у целисти или делимично ослободи учесника од ових трошкова, што јој омогућава да узме у обзир социјалне или посебне околности.

Коначно, члан експлицитно потврђује да трошкови правног заступања и стручног помагања увек остају на терету странке, чиме се потврђује принцип да свака страна сноси трошкове своје одбране, независно од исхода.

Члан 49.

Овај члан поставља временске границе за деловање Комисије, балансирајући јавни интерес за сузбијањем непоштених пракси са правном сигурношћу тржишних учесника и принципом да се праксе морају решавати на време. Основни рок застарелости за покретање поступка је пет година од дана када је пракса извршена, чак и ако се она спорадично понављала. Овај рок осигурава да се поступак не покреће за догађаје из далеке прошлости када је упитно постојање доказа. Међутим, застарелост се прекида сваком формалном радњом Комисије (нпр. истрагом иницијативе, секторском анализом) која јасно показује да је активна у вези са случајем, након чега рок почиње да тече испочетка. Ово спречава да субјекти избегну одговорност једноставним чекањем док рок не истекне.

Члан уводи и апсолутну, коначну границу: застарелост настаје и када протекне двоструко време основног рока (односно 10 година), без обзира на прекиде. Коначно, застарелост се обуставља док траје управни спор, признајући да се ток правног поретка не може приписати Комисији. За новчане санкције (мере заштите и пенале) прописан је посебан, краћи рок за наплату од три године од извршности решења, што подстиче Комисију и државне извршитеље на благовремено деловање, а штити кажњене од неодређено дуготрајне финансијске несигурности.

Члан 50.

Овај члан успоставља обавезу Комисије да јавно и систематски извештава о свом раду, што представља кључни механизам одговорности, транспарентности и информисања јавности. Члан захтева да се извештај усваја до 1. марта, обезбеђујући ажурност и релевантност података за претходну годину. Ова временска дисциплина омогућава да се трендови и подаци анализирају на време.

Садржина извештаја је дизајнирана да пружи свеобухватан и користан преглед деловања закона. Он не само да нуди количинске податке (број пријава, поступака), већ и квалитативну анализу кроз описе најчешћих пракси и конкретних случајева, што је од изузетне вредности за разумевање еволуције тржишних понашања. Објављивање листе учесника за које је утврђено кршење има јак одвраћајући и едукативни ефекат, јавно означавајући непоштене актере. Истовремено, члан строго налаже да се сви подаци објаве у форми која поштује захтеве за заштиту података, балансирајући јавно право на знање са правом на приватност и пословну тајну.

Коначно, интеграцијом ових података у обавезни годишњи извештај о раду Комисије, они постају званични део њеног мандата и подлежу уобичајеним процедурама разматрања од стране надлежних државних органа, чиме се додатно јача институционална одговорност. Објављивање на интернет страници одмах по усвајању осигурава директну и неодложну доступност података свим заинтересованим странама, од стручне јавности и медија до самог пословног света и потрошача.

Члан 51.

Овај члан уводи системски механизам за континуирано праћење, процену и унапређење политике и прописа у овој области, препознајући да закони морају бити живи инструменти који се прилагођавају тржишним реалностима.

Одговорност се поверава Министарству надлежном за трговину, као носиоцу економске политике, што осигурава да се процена не завршава на нивоу примене, већ да се интегрише у шире стратешко планирање. Обавезни интервал од најмање једном у три године обезбеђује довољно времена да се виде трендови и ефекти закона, али не дозвољава да прође превише времена без ревизије.

Анализа стања није само формалност већ она мора обухватити кључне димензије ефикасности: прво, делотворност самих мера на тржишту (да ли праксе нестају, мењају се); друго, ефикасност међу-институционалне сарадње (која је критична за стварну примену); и треће, оцену спровођења прописа (како се закон примењује у пракси). На основу ових налаза, анализа мора произвести конкретне препоруке за унапређење, чиме се затвара круг добијањем повратне информације.

Достављање извештаја Влади осигурава да се резултати анализе размотре на највишем нивоу одлучивања и могу преточити у будуће законодавне или иницијативе, чинећи овај члан основним механизмом за стратешку адаптирање на нове околности и развој политике фер тржишта.

Члан 52.

Овај члан уводи конкретан и превентивни инструмент за борбу против једне од најчешћих непоштених пракси: нејасних, условних или променљивих финансијских услова. Његова сврха је да се у самом уговорном односу, од самог почетка, успостави потпуна финансијска транспарентност и одредивост. Члан наводи све што спада у финансијске елементе: од основне цене до бонуса, накнада и казни, захтевајући да све буде јасно и недвосмислено документовано.

Посебно је регулисано питање динамичких цена за осетљиве кварљиве производе (воће, поврће, месо), где се цена често мења дневно. Закон признаје ову тржишну реалност, али захтева да уговор експлицитно прописује методологију и процедуру утврђивања те цене (нпр. референтно тржиште, аукцијски систем) и обавезу вођења евиденције која доказује како је цена дошла до изражаја. Овим се спречава произвољно мењање цене без објективне основе.

Кључни алат је "преглед финансијских елемената" који представља документ односно консолидовану и јасну листу свих финансијских обавеза, заједно са њиховим правним основом и важећим ценовником. Овај преглед може бити интегрални део уговора или посебан прилог, али мора бити потпуно усклађен са основним уговором. Члан предвиђа и динамичку обавезу: свака измена уговора која утиче на финансијске услове аутоматски повлачи обавезу ажурирања прегледа. Овим се затвара празнина која омогућава да формални уговор остане непромењен, док се кроз додатне споразуме, налоге или е-маил комуникацију уводе нове накнаде или мењају услови. Овај члан, дакле, има за циљ да трансформише финансијске односе из зоне нејасноће у простор потпуне проверивости, олакшавајући Комисији доказивање непоштених пракси, а снабдевачу да разуме и заштити своје права.

Члан 53. и 54.

Ови чланови делегирају надзор над кључним формалним и транспарентним обавезама закона на постојећи и успостављени систем тржишне инспекције.

Инспекцијски надзор се врши над одредбама о облику уговора (члан 3.) и прегледу финансијских елемената (члан 52.), који представљају техничке, али од суштинске важности, предуслове за фер пословање. Овим се омогућава да се кроз редовне контроле осигура да уговори буду у писаној форми, са јасним роковима, и да постоји транспарентан преглед свих накнада, чиме се превентира настанак спорова. Поверавање овог посла тржишној инспекцији Министарства трговине осигурава брз и ефикасан надзор на терену, користећи њено већ постојеће искуство, капацитете и овлашћења прописана основним законом о трговини.

Члан 54. проширује овлашћења инспектора у дигиталној ери, обавезујући све учеснике у систему електронског фактурисања (издаваоце, примаоце и посреднике) да омогуће инспектору увид у електронске податке, документацију и техничку инфраструктуру везану за обавезе закона. Ово је од кључног значаја јер се финансијски подаци и доказа о уговорима све више налазе искључиво у електронском облику. Без овог овлашћења, инспекцијски надзор би био неефикасан и застао у прошлости. Ова одредба осигурава да инспектори могу да прате дигитални траг трансакција и да се непоштене праксе не могу сакрити иза техничких баријера, чиме се обезбеђује комплетан надзорни ланас од папирног уговора до електронске фактуре.

Члан 55.

Новчаном казном од 50.000 до 2.000.000 динара казниће се за прекршај правно лице ако користи неодређене или условне формулације или не сачини преглед финансијских елемената уговора. Фиксном казном од 300.000 динара казниће се правно лице ако не закључи уговор, не изда рачуноводствену исправу или не изда доставницу на прописани начин. Прекршајни поступак застарева након две године од дана када је прекршај учињен.

Члан 56.

Решење Комисије којим се утврђује непоштена трговачка пракса има коначан карактер. Против тог решења странка може покренути управни спор у року од 30 дана од његовог достављања. Подношење тужбе не одлаже извршење решења Комисије. Суд у управном спору пресудом решава управну ствар, ако то природа ствари дозвољава и постоје поуздане чињенице за доношење такве одлуке. Овим се осигурава ефикасна судска контрола одлука Комисије уз очување правне сигурности.

Члан 57.

Члан 57. прописује финансијски оквир за рад посебне организационе јединице Комисије из члана 10. Средства за њен рад обезбеђују се кроз финансијски план

Комисије. Савет Комисије је дужан да, до усвајања плана за нову годину, прерасподели постојећа средства како би се омогућило неометано спровођење закона.

Савет такође припрема и доставља предлог финансијског плана одбору Народне скупштине надлежном за финансије на сагласност, најкасније до 1. новембра текуће године. Начин коришћења и прерасподела тих средстава уређује се посебном одлуком Савета.

У случају да финансијски план за нову буџетску годину није донет на време, финансирање се обавља у висини расхода из претходне године, сразмерно временском периоду до усвајања новог плана. Ако на крају године буџетски обрачун покаже вишак прихода Комисије над расходима, тај вишак се, након издвајања резерви, уплаћује у буџет Републике Србије.

Члан 58.

Овај члан поставља императивну обавезу свим учесницима у ланцу снабдевања производима који закон регулише. Ови субјекти су дужни да ускладе целокупно своје пословање са одредбама овог закона. Конкретно, обавеза се односи на опште услове пословања, појединачне уговоре, интерне процедуре и стварну тржишну праксу. Рок за извршење ове обавезе је одређен на четири месеца. Овај рок почиње да тече од дана ступања закона на снагу, како би се осигурала правна сигурност и ефикасна примена

Члан 59. - 61

Члан 59. прописује да се потребни подзаконски акти за примену закона морају донети у року од 30 дана од његовог ступања на снагу. Овим се осигурава да сви технички и процедурални детаљи буду правно уређени на време, што омогућава делотворну и хармонизовану имплементацију.

Члан 60. уређује престанак важења претходног прописа, тачније члана 32. Закона о заштити конкуренције, на дан ступања на снагу овог новог закона. Овај члан осигурава правну јединственост и јасноћу, уклањајући могућност сукоба норма или двоструке регулативе.

Члан 61. одређује када закон почиње да се примењује. Основни датум ступања на снагу је осми дан од његовог објављивања у „Службеном гласнику“. Међутим, важна одредба о обавезном писаном облику уговора из члана 3. став 1. почиње да се примењује тек 1. јануара 2027. године, што даје субјектима прилагођени транзициони рок за усклађивање са овом значајном новином.

IV. Финансијска средства

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства из буџета Републике Србије.

Имајући у виду да се Комисија за заштиту конкуренције финансира из сопствених средстава, чланом 57. Нацрта закона је прописано да финансијски оквир за рад посебне организационе јединице Комисије за заштиту конкуренције која се оснива у складу са чланом 10. Нацрта закона се обезбеђује кроз финансијски план Комисије. Савет Комисије

је дужан да, до усвајања плана за нову годину, прерасподели постојећа средства како би се омогућило неометано спровођење закона.

Члан 47. Нацрта закона јасно одређује да се прикупљени износи уплаћују у корист буџета Републике Србије, потврђујући јавноправну природу ових средстава која нису намењена Комисији, већ општем јавном интересу.