



Република Србија  
**КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ  
КОНКУРЕНЦИЈЕ**

Број: 4/0-02-391/2014-01

Датум:  
Београд

Председник Комисије за заштиту конкуренције, на основу члана 35. став 2. Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“ број 51/09 и 95/13) и одлуке Савета Комисије са 190. седнице одржане 29.07.2014. године доноси

### **ЗАКЉУЧАК**

ПОКРЕЋЕ СЕ ПОСТУПАК испитивања повреде конкуренције по службеној дужности против, Адвокатске коморе Србије, Дечанска 13/II, Београд, као облика удруживања учесника на тржишту, због постојања основане претпоставке да је одредбама члана 1. и 2. Одлуке о утврђивању висине трошкова уписа у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија и именик адвокатских ортачких друштава број 789-3/2012 од 18.05.2012. године, која је престала да важи даном објављивања у „Службеном гласнику РС“ бр. 54/2014 од 20.05.2014. године и одредбама члана 1, 2. и 14. Одлуке о трошковима уписа и накнадама приликом уписа у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија и именик адвокатских ортачких друштава број 476-4/2014 од 22.06.2014. године, којом је замењена Одлука од 18.05.2012. године и која је ступила на снагу дана 30.06.2014. године,

ограничила тржиште и развој тржишта пружања услуга адвокатске правне помоћи (адвокатских услуга) на територији Републике Србије, чиме је учинила повреду конкуренције из члана 10. Закона о заштити конкуренције.

**II** Позивају се сва лица која располажу подацима, исправама или другим релевантним информацијама које могу допринети утврђивања чињеничног стања у овом поступку да исте доставе Комисији за заштиту конкуренције на адресу ул. Кнегиње Зорке бр. 7, Београд.

**III** Овај закључак се објављује у „Службеном гласнику РС“ и на интернет страни Комисије за заштиту конкуренције.

## Образложење

Комисија за заштиту конкуренције (у даљем тексту: Комисија), примила је Иницијативу, која је заведена у Комисији дана 13.05.2013 године, за испитивање повреде конкуренције од стране Адвокатске коморе Србије која је, према наводима подносиоца иницијативе, злоупотребила доминантан положај на тржишту лиценцирања адвоката, доношењем Одлуке о утврђивању висине трошкова уписа у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија и именик адвокатских ортачких друштава број 789-3/2012 од 18.05.2012. године (у даљем тексту: Одлука) и тиме учинила повреду конкуренције према одредбама 16. Закона о заштити конкуренције.

Поступајући по Иницијативи, Комисија се, током 2013. године, у више наврата обрађала Адвокатској комори Србије са захтевом за давање информација поводом навода из иницијативе а у контексту могуће повреде конкуренције из члана 10. Закона о заштити конкуренције, будући да није везана правним ставом подносиоца иницијативе.

Адвокатска комора Србије је одбила да достави изјашњење и одговоре на постављена питања наводећи да сматра Комисију ненадлежном за поступање у конкретној правној ствари.

Уставни суд је у међувремену, дана 20.02.2014. године, донео одлуку број УО-684/2012 („Службени гласник РС“ број 54/14) којом је утврдио да одредбе чл. 1. и 2. Одлуке о утврђивању висине трошкова уписа у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија и именик адвокатских ортачких друштава број 789-3/2012 од 18.05.2012. године, коју је донео Управни одбор Адвокатске коморе Србије, нису у сагласности са Уставом и законом.

Дана 14.05.2014. године, на захтев Комисије, Уставни суд је Комисији доставио предметну одлуку са образложењем.

Даном објављивања Одлуке Уставног суда у „Службеном гласнику Републике Србије” бр. 54/2014 од 20.05.2014. године престале су да важе одредбе члана 1. и 2. предметне Одлуке од 18.05.2012. године.

Дана 17.07.2014. године достављена је нова Иницијатива истог подносиоца која се односи на накнадно донету Одлуку о трошковима уписа и накнадама приликом уписа у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија и именик адвокатских ортачких друштава број 476-4/2014 од 22.06.2014. године.

Поступајући по обе иницијативе Комисија је пре свега ценила своју надлежност у погледу примене Закона о заштити конкуренције на Адвокатску комору као

облик удруживања учесника на тржишту а затим и на примену Закона на предметне одлуке.

Чланом 63. Закона о адвокатури утврђено је да су Адвокатска комора Србије и адвокатске коморе у њеном саставу, самосталне и независне професионалне организације адвоката, основане у складу са законом и Статутом Адвокатске коморе Србије, које су надлежне за вршење јавних овлашћења и обављање послова од општег интереса, у складу са овим законом и својим статутом.

Применом члана 3. Закона о заштити конкуренције оцењено је да се одредбе овог закона примењују и на Адвокатску комору Србије. Сходно наведеном члану, Закон се примењује на сва правна и физичка лица која непосредно или посредно, стално, повремено или једнократно учествују у промету робе, односно услуга, независно од њиховог правног статуса, облика својине или држављанства, односно државне припадности (у даљем тексту: учесници на тржишту), и то на:

- 1) домаћа и страна привредна друштва и предузетнике;
- 2) државне органе, органе територијалне аутономије и локалне самоуправе;
- 3) друга физичка и правна лица и облике удруживања учесника на тржишту (синдикати, удружења, спортске организације, установе, задруге, носиоци права интелектуалне својине и др.);
- 4) јавна предузећа, привредна друштва, предузетнике и друге учеснике на тржишту, који обављају делатности од општег интереса, односно којима је актом надлежног државног органа додељен фискални монопол, осим уколико би примена овог закона спречила обављање тих делатности, односно обављање поверених послова.

Адвокати пружају услугу правне помоћи и према члану 23. Закона о адвокатури имају право на награду и накнаду трошкова за свој рад, у складу са тарифом, коју доноси Адвокатска комора Србије, што их чини учесницима на тржишту пружања адвокатских услуга на територији Републике Србије. Класификација делатности која у оквиру правних послова дефинише адвокатске послове пружања правне помоћи сходно Уредби о класификацији делатности („Службени гласник РС“ број 54/10) не утиче на другачију оцену.

Прописи о класификацији делатности као што су: Закон о класификацији („Службени гласник РС“ број 104/09) и Уредба о класификацији делатности („Службени гласник РС“ број 54/10) класификују делатности као општи стандард према којем се врши разврставање јединица разврставања у делатности:

- приликом уписивања делатности у привредни или други посебан регистар;
- у статистици и вођењу евиденција;
- приликом прикупљања, обрађивања и приказивања података о стању и кретањима у економији, социјалној области и области радне и животне средине према делатностима, као и приликом извршавања међународних

- обавеза;
- приликом доношења и праћења мера економске и социјалне политике;
- у научноистраживачком и аналитичком раду.

Наведена сврха прописивања класификација делатности је у прилог ставу да иста не може имати везе са дефинисањем адвокатских услуга као врсте услуге која се пружа за новчану вредност у смислу прописа о заштити конкуренције. Применом Уредбе о критеријумима за одређивање релевантног тржишта („Службени гласник РС“ број 89/2009) дефинише се релевантно тржиште које чини релевантно тржиште производа и релевантно географско тржиште при чему Комисија није везана класификацијом делатности већ дефинише релевантно тржиште у сваком конкретном случају у зависности од скупа робе, односно услуга које потрошачи сматрају заменљивим у погледу њиховог својства, уобичајене намене и цене и територије на којој учесници на тржишту учествују у понуди или потражњи и на којој постоје исти или слични услови конкуренције, а који се битно разликују од услова конкуренције на суседним територијама.

Дакле, адвокати пружају услуге на тржишту, односно учествују у промету услуга на тржишту пружања правних услуга, због чега се законом прописан концепт учесника на тржишту односи и на њих.

Према европском концепту „предузеће”<sup>1</sup>, који одговара концепту „учесник на тржишту” из Закона о заштити конкуренције, произлази да појам предузећа обухвата свако правно и физичке лице које се бави привредном делатношћу, без обзира на правни статус или начин на који се финансира. У европској судској пракси је прихваћено да је привредна делатност свака делатност која се састоји од нуђења робе или услуга на одређеном тржишту. Адвокати уз накнаду нуде услуге у облику правне помоћи која се састоји у писању мишљења, уговора и других исправа и заступању клијената у судским и другим поступцима. Поред тога, они сnose финансијске ризике који иду уз давање тих услуга, јер у случају постојања неједнакости између трошкова и прихода, сами морају да сnose разлику.

Чињеница је да Адвокатска комора Србије врши јавна овлашћења, тј. одговорна је за самостално и независно пружање правне помоћи физичким и правним лицима, односно одговорна је за гарантовање физичким лицима да ће имати правилан приступ праву и правди, што је једна од битних функција државе. То истовремено не значи да не потпада под примену члана 10. Закона, јер доношењем одлуке о висини трошкова уписа не врши овлашћења типична за државни орган, тј. не делује као јавна установа већ као регулаторна установа

---

<sup>1</sup> COMMISSION NOTICE on the concept of undertakings concerned under Council Regulation (EEC) No 4064/89 on the control of concentrations between undertakings (98/C 66/03)

једне професије. Регулисањем висине трошкова уписа Адвокатска комора Србије врши регулаторну функцију која се не може посматрати изван сфере привредне делатности, јер је од утицаја на економску активност на тржишту пружања адвокатских услуга.

У том погледу чињеница да је, Законом о адвокатури, Адвокатској комори Србије поверен задатак да регулише област пружање правне помоћи кроз адвокатуру, односно преко чланова коморе, а priori не искључује то професионално удружење из поља примене члана 10. Закона, чак и када извршава своју улогу - регулише обављање адвокатске професије.

Такође, и следеће околности подржавају закључак да се члан 10. Закона односи на професионалну организацију са регулаторним овлашћењем као што је Адвокатска комора Србије.

Прво, органи управљања Коморе су сачињени од адвоката, изабраних искључиво од чланова те коморе и ниједан државни орган не може да се меша у избор чланова Управног одбора.

Друго, када усваја одлуке као што је одлука о висини трошкова уписа Адвокатска комора Србије не чини то позивајући се на одређене критеријуме јавног интереса.

Коначно, одлука о висини трошкова уписа представља израз воље делегата чланова једне професије да обезбеде услове за обављање услуга од стране чланова те професије и као таква је од утицаја је на привредну делатност јер може представљати ограничење права привређивања и слободе вршења адвокатске услуге.

У конкретном случају, правило које је усвајило професионално удружење може се приписати само том удружењу јер држава, која даје регулаторна овлашћења једном професионалном удружењу, није дефинисала критеријуме јавног интереса и основна начела са којима њена правила морају бити сагласна као што није ни задржала своје овлашћење за доношење коначних одлука. Једино би у том случају правила која усваја професионално удружење остала у домену државних прописа и не би била покривена правилима из члана 10. Закона.

На основу изнетог закључено је да се одредбе Закона о заштити конкуренције примењују на Адвокатску комору Србије као облик удруживања учесника на тржишту, као и на предметне одлуке Адвокатске коморе Србије о висини трошкова уписа у именик адвоката. Престанак важења Одлуке о утврђивању висине трошкова уписа од 18.05.2012. године је правна последица настала доношењем и објављивањем одлуке Уставног суда која има дејство убудуће, што не утиче на њену оцену према Закону о заштити конкуренције за време њене примене у периоду од 29.05.2012. године до 20.05.2014. године.

Применом наведеног правног схватања а имајући у виду одредбе члана 10. став 1. и 2. тачка 2) Закона о заштити конкуренције основано се претпоставља да је Адвокатска комора Србије, доношењем спорних одредби Одлука о утврђивању висине трошкова уписа од 18.05.2012. и од 22.06.2014. године, ограничила тржиште пружања услуге правне помоћи преко адвокатуре и његов развој на територији Републике Србије, чиме је учинила повреду конкуренције.

Из Одлуке о утврђивању висине трошкова уписа у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија и именик адвокатских ортачких друштава број 789-3/2012 од 18.05.2012. године констатовано је следеће:

Чланом 1. наведене Одлуке утврђује се висина трошкова уписа у Именик адвоката и то за: кандидате који се у Именик адвоката уписују из реда адвокатских приправника и адвокатских приправника волонтера, који су провели у том статусу целокупан приправнички стаж, у износу од 10% трошкова уписа из члана 2. ове одлуке, односно 500 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате.

Адвокатски приправници и адвокатски приправници волонтери напред наведени износ плаћају под следећим условима:

- да захтев поднесу у року од 12 месеци од полагања правосудног испита, а најкасније у року од 6 месеци уколико је адвокатски приправник, односно адвокатски приправник волонтер остварио право из члана 61. став 2. Закона о адвокатури и наставио са приправничком вежбом након положеног правосудног испита најдуже још годину дана,
- да након престанка статуса адвокатског приправника нису заснивали радни однос, што доказују уверењем надлежне филијале Националне службе за запошљавање или Фонда пензијског осигурања,
- да захтев за упис у Именик адвоката поднесу у прописаним роковима некој од адвокатских комора у саставу Адвокатске коморе Србије и да у оној адвокатској комори у чији је Именик адвокатских приправника или адвокатских приправника волонтера кандидат био уписан, није одбијен његов захтев за упис у Именик адвоката.

Наведени услови морају бити испуњени кумулативно.

Чланом 2. Одлуке утврђује се висина трошкова уписа у Именик адвоката за све остале кандидате у износу од 5.000 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате.

Овај износ плаћају и адвокатски приправници који се нису уписали у Именик адвоката у складу са чланом 1. ове одлуке.

Из Одлуке о трошковима уписа и накнадама приликом уписа у именик адвоката, именик заједничких адвокатских канцеларија и именик адвокатских

ортачких друштава број 476-4/2014 од 22.06.2014. године констатовано је следеће:

Чланом 1. наведене Одлуке утврђује се да су трошкови уписа у именик адвоката једнократна накнада за стечена добра Адвокатске коморе Србије и адвокатских комора у њеном саставу и једнократна накнада за обављање послова из члана 8. Статута Адвокатске коморе Србије (у даљем тексту: трошкови уписа).

Накнада за стечена добра Адвокатске коморе Србије и адвокатских комора у њеном саставу представља учешће у претходном стицању, одржавању и уређењу непокретних и покретних добара, ствари и права Адвокатске коморе Србије и адвокатске коморе у чији именик адвоката се кандидат уписује (пословних просторија, опреме и уређаја, библиотеке, рачунарске технике, уметничких дела, архивске грађе, website и друго).

Накнада за обављање послова из члана 8. Статута Адвокатска комора Србије представља накнаду: за обезбеђењу услова за правилно и законито вршење адвокатуре; представљање адвокатуре; заступање адвокатуре и заштиту њених интереса; предузимање мера за развој адвокатуре; старање о подизању стручног и етичког нивоа адвокатуре; старање о јачању професионалне дисциплине и одговорности у вршењу адвокатуре; старање о обнављању адвокатуре првенствено из реда адвокатских приправника; одржавање односа са државним и правосудним органима и другим организацијама; унапређење адвокатуре, правосудног и правног система; давање предлога о питањима значајним за остваривање и заштиту уставних слобода и права грађана; обрада захтева за упис у именик адвоката и друге послове од значаја за адвокатуру.

Чланом 2. наведене Одлуке утврђује се да трошкови уписа из члана 1. ове одлуке износе 4.000 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате, од чега накнада из члана 1. став 2. износи 3.500 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате и накнада из члана 1. став 3. износи 500 евра у динарској противвредности по средњем курсу Народне банке Србије на дан уплате.

Чланом 4. се утврђује да су трошкови уписа извор финансирања у смислу члана 72. став 3. Закона о адвокатури.

Чланом 14. наведене Одлуке утврђује се да Управни одбор Адвокатске коморе у саставу Адвокатске коморе Србије који доноси одлуку о упису у именик адвоката на захтев кандидата може донети одлуку о ослобађању дела трошкова уписа из члана 1. став 2.

Одредбама члана 10. Закона о заштити конкуренције прописано је да су споразуми између учесника на тржишту који имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање, конкуренције на територији Републике Србије рестриктивни споразуми. Споразуми из члана 10.

став 1. Закона јесу уговори, поједине одредбе уговора, изричито или прећутни договори, усаглашене праксе, као и **одлуке облика удруживања учесника на тржишту**, а којима се нарочито, између осталог: ограничава и контролише производња, тржиште, технички развој или инвестиције, како је прописано тачком 2) овог члана. Ставом 3. је прописано да су рестриктивни споразуми забрањени и ништави, осим у случајевима изузећа од забране у складу са овим законом. Предметне Одлуке нису изузете од забране у смислу члана 12. Закона.

Према цитираним одредбама члана 10. Закона одлуке облика удруживања учесника на тржишту којима се ограничава и контролише тржиште су забрањене и ништаве.

Ближе описана и образложена првила о примени прописа о заштити конкуренције на професионална удружења налазе су у Упутство Комисије о примени правила о заштити конкуренције на удружења учесника на тржишту од 28.04.2011. године, које је објављено је на интернет страници Комисије [www.kzk.org.rs](http://www.kzk.org.rs), а израђено је према тексту Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) под називом „Потенцијални прокомпетитивни и антикомпетитивни аспект трговинских/пословних удружења“, 04.11.2008. године (<http://www.oecd.org/competition>).

Дакле, Комисија основано претпоставља да цитиране одредбе обе одлуке Адвокатске коморе Србије, као професионалног удружења адвоката, стварају препреку уласку у професионално удружење с обзиром на захтевани износ од 5.000 евра односно 4000 евра на име трошка уписа адвоката у именик адвоката и последично смањује број чланова професионалног удружења, чиме се ограничава предметно тржиште пружања услуга правне помоћи кроз адвокатуру (у даљем тексту: тржиште пружања адвокатских услуга) и његов развој. Такође, чланом 1. Одлуке од 18.05.2012. године и износом од 10% од износа од 5.000 евра, предвиђеног за упис у именик адвоката из реда адвокатских приправника и адвокатских приправника волонтера, подстиче се улазак адвоката са недовољно искуства у професионалну организацију адвоката, чиме се утиче на квалитативну структуру чланства Адвокатске коморе, јер је искуство један од значајних елемената који утиче на квалитет пружене предметне услуге и без основа се дискриминише приступ лицима која ступају у адвокатуру или настављају адвокатску праксу. Чланом 14. Одлуке од 22.06.2014. године предвиђена је могућност доношења одлуке о ослобађању дела трошкова уписа из члана 1. став 2. на захтев кандидата чиме би се могла увести поновна дискриминаторне политика за бављење адвокатуром.

Полазећи од економских прилика у Републици Србији, износ од 5.000 или 4000 евра, чини трошкове уписа несумњиво ограничавајућим условом за једнаку доступност обављања адвокатске професије, јер су учесници на релевантном тржишту, уколико нису у могућности да испуне захтев који се односи на



трошкове уписа, спречени да обављају ову делатност, иако испуњавају све прописане услове.

Висина трошкова уписа у именик адвоката мора бити заснована на одређеним објективизираним критеријумима који се доводе у везу са правном природом и сврхом трошкова уписа у именик адвоката, како не би добили тежину и значај додатног услова за бављење адвокатском делатношћу, који Закон о адвокатури не познаје, чиме се доводи у питање смисао и суштина повереног јавног овлашћења.

Из наведеног понашања Адвокатске коморе произлази да је прекорачила овлашћење као и да висина трошкова уписа мора одговарати стварним трошковима уписа у именик адвоката. У овом смислу се изјаснио и Уставни суд у својој одлуци.

Према изнетом, циљ поверавања јавних овлашћења је обезбеђење правилног функционисања пружања правне помоћи физичким и правним лицима кроз адвокатуру као независну и самосталну службу. Стога, свако правило постављено од стране професионалног удружења, које морају да испуне носиоци те професије, мора бити разумна неопходна гаранција за одговарајуће обављање праксе у тој професији. У конкретном случају произлази да предузета мера није била у функцији разумне неопходне гаранције за обављање адвокатуре нити је другачије третирање адвокатских приправника и адвокатских приправника волонтера у истој ситуацији било условљено објективним и разумним оправдањем.

Такође, из законских овлашћења Адвокатске коморе не произлази могућност да одреди накнаде приликом уписа већ само трошкове уписа, који у складу са чланом 72. став 2. Закона о адвокатури могу бити само начин да се финансира обављање тог конкретног посла (уписа у именик адвоката) у оквиру Адвокатске коморе, како је то и Уставни суд закључио.

Чланом 35. Закона прописано је да Комисија покреће поступак испитивања повреде конкуренције по службеној дужности када на основу достављених иницијатива, информација и других расположивих података, основано претпостави постојање повреде конкуренције.

С обзиром на то да су на основу описаног чињеничног стања испуњени услови за покретање поступка, применом члана 35. став 2. Закона одлучено је као у ставу 1. диспозитива закључка.

Сагласно одредбама члана 35. став 2. и члана 40. Закона одлучено је као у ставу II и III диспозитива закључка.