



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
12 У 23739/10
13.11.2012. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија: Душанке Марјановић, председника већа, мр Зорана Рељића и Зорице Китановић, чланова већа, са вишим судијским сарадником Љубом Ергићем, као записничарем, одлучујући у управном спору по тужби А.А. а.д. ...,, ради поништаја одлуке Републичке агенције за телекомуникације, чији је правни следбеник Републичка агенција за електронске комуникације, Београд, Вишњићева 8, број 1 - каб - 211-123/10 од 14.5.2010. године, уз учешће заинтересованог лица Б.Б. д.о.о ..., чији је правни следбеник В.В. д.о.о. ...,, кога заступа адвокат Јелена Јовичић из Београда, Кнез Михаилова бр. 7/IV, у предмету телекомуникација, након усмене расправе одржане 9.11.2012. године, у нејавној седници већа одржаној 13.11.2012. године, донео је

ПРЕСУДУ

I Тужба СЕ ОДБИЈА.

II ОДБИЈА СЕ захтев тужиоца за накнаду трошкова управног спора.

III ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужилац да заинтересованом лицу надокнади трошкове управног спора у износу од 19.500,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде.

Образложење

Оспореном одлуком у ставу I диспозитива, укида се одлука Републичке агенције за телекомуникације, број 1-каб-211-67/10-4 од 12.3.2010. године. Ставом II диспозитива Одлуке је одређено да се анексима 1, 2 и 3, који су саставни део Одлуке и уговора о телекомуникацији закљученог дана 5.2.2010. године између тужиоца и заинтересованог лица, утврђују елементи којима се

уређује међусобно повезивање (интерконекција) јавних телекомуникационих мрежа, услуге интерконекције и цене за услуге интерконекције између тужиоца и заинтересованог лица. Ставом III диспозитива оспорене одлуке наложено је тужиоцу и заинтересованом лицу да своје међусобне односе уреде на основама анекса из става II Одлуке, под претњом покретања поступка принудног извршења. Ставом IV диспозитива оспорене одлуке обавезани су тужилац и заинтересовано лице да тужени орган извештавају о питањима од значаја за реализацију ове одлуке која се односе на месечни обим по врстама саобраћаја, на начин и у роковима утврђеним у анексима из става II Одлуке, као и о постигнутом договору на другачијим основама него што је то утврђено оспореном одлуком, најмање у року од 30 дана пре почетка примене тог договора.

У тужби поднетој Управном суду дана 23.6.2010. године, тужилац спори законитост одлуке туженог органа, наводећи да је иста донета на основу повреда правила поступка, уз погрешну примену материјалног права и на основу погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања. Повреда правила поступка при доношењу оспорене одлуке, по мишљењу тужиоца, односи се на одредбе члана 196. став 3. и члана 198. Закона о општем управном поступку, којима су уређена питања облика и саставних делова писменог решења. С тим у вези, тужилац истиче да оспорена одлука, која по свом правном карактеру представља управни акт донет у смислу одредаба члана 47. ст. 2. и 3. Закона о телекомуникацијама, о предмету поступка не решава диспозитивом, како је то чланом 198. Закона о општем управном поступку предвиђено, већ анексима на које диспозитив упућује, односно које утврђује као саставне делове оспорене одлуке, а што је у супротности са одредбом члана 196. став 3. Закона о општем управном поступку, којом су прописани саставни делови писменог решења и нису предвиђени анекси као могући делови решења донетог у управном поступку. Стога, по мишљењу тужиоца, диспозитив оспорене одлуке, не само да није одређен, него је апсолутно неразумњив и нејасан, будући да не решава о предмету поступка, већ упућује на исправе означене као Анекс 1, 2 и 3. Повреда правила поступка се, према наводима тужбе, огледа и у повреди одредбе члана 251. Закона о општем управном поступку, којом је предвиђено да орган против чијег је решења благовремено покренут управни спор, може, ако уважава све захтеве тужбе, решење изменити или поништити из оних разлога из којих би суд могао поништити такво решење, ако се тиме не вређа право странке у управном поступку или право трећег лица. Полазећи од наведеног, тужилац сматра да се одредба члана 23. став 4. Закона о телекомуникацијама, на основу које

је тужени, поводом пренутог управног спора, укинуо своју одлуку од 12.3.2010. године, мора тумачити у смислу одредбе члана 251. Закона о општем управном поступку, на основу чега тужилац закључује да је тужени једино могао да поништи оспорено решење, а не да га измени како је то учинио. Образлажући тужбени навод који се односи на погрешну примену материјалног права приликом доношења оспорене одлуке, тужилац указује на то да у конкретном случају нису били испуњени услови из члана 47. став 2. Закона о телекомуникацијама да тужени уопште својом одлуком замени уговор о интерконецији, с обзиром на то да тужилац није одбио захтев заинтересованог лица за интерконецију и да је између њих закључен уговор о интерконецији 5.2.2010. године. Стога је, по мишљењу тужиоца, тужени једино могао захтевати усклађивње наведеног уговора са законом, односно донети одлуку о усклађивању истог, при чему се усклађивање могло односити само на одредбе потписаног уговора и потписаних анекса, а не на наметање анекса који међу операторима уопште нису били усаглашени. Приликом доношења оспорене одлуке, по мишљењу тужиоца, погрешно је примењена и одредба члана 48. став 2. Закона о телекомуникацијама која предвиђа могућност туженог да ограничи висину накнада и других плаћања за интерконецију јавном телекомуникационом оператору који има значајан тржишни удео. Тужилац, наиме, сматра да је тужени погрешно применио наведену законску одредбу из разлога што је исту уопште применио у оспореној одлуци, с обзиром на то да је тужилац оператор са значајним тржишним уделом у области фиксне, али не и мобилне телефоније на које се побијано решење којим се ограничава висина накнада за интерконецију такође односи. Тужилац указује да је приликом примене наведене законске одредбе тужени занемарио и услов за њену примену прописан одредбом члана 48. став 1. Закона о телекомуникацијама, према коме се висина накнаде и других плаћања за интерконецију јавном телекомуникационом оператору који има значајан тржишни удео може ограничити ако се не заснивају на трошковном принципу, односно не одражавају трошкове које тај оператор има у вези интерконеције и разуман приход који по том основу остварује. Тужилац указује и на повреду одредбе члана 22. Правилника о општим условима за интерконецију јавних телекомуникационих мрежа према којој се наведена накнада одређује само у случају да телекомуникациони оператор не примени трошковни модел. С тим у вези, тужилац указује и на непотпуно, односно нетачно утврђено чињенично стање приликом доношења оспорене одлуке, истичући да је тужени погрешно утврдио чињенице које се тичу тога да ли тужилац примењује трошковни модел, на коју околност је тужени, по схватању тужиоца, био дужан да затражи додатне доказе од тужиоца да су његове накнаде за

интерконекцију засноване на трошковном моделу. С обзиром на изнето, тужилац предлаже да Суд уважи тужбу и поништи оспорену одлуку и предмет врати туженом на поновно одлучивање, као и да обавезе туженог да тужиоцу надокнади трошкове управног спора у року од 15 дана по правоснажности пресуде, под претњом принудног извршења.

Тужени орган у одговору на тужбу истиче да је, сагласно одредби члана 47. став 3. Закона о телекомуникацијама ("Службени гласник РС", бр. 44/03...50/09), који је важио у моменту доношења оспорене одлуке и који се, сагласно одредби члана 148. Закона о електронским комуникацијама ("Службени гласник РС", број 44/2010), примењује као пропис на основу кога је предметни поступак започет, одлука туженог коначна и обавезујућа за обе стране и да омогућава спровођење јавног интереса који постоји у решавању овог питања. У одговору су оспорени тужбени наводи који се односе на повреду правила поступка, указивањем да у диспозитиву Одлуке технички није могуће унети на концизан начин садржај одлуке о спорним питањима, те су иста уређена анексима као саставним деловима диспозитива. У погледу тужбених навода којима се указује на то да је повређена одредба члана 251. Закона о општем управном поступку, тужени у одговору наводи да одредба члана 23. став 4. Закона о телекомуникацијама јасна и прецизна и не упућује на примену другог закона. Неосновани су и тужбени наводи којима се указује на то да у конкретном случају тужени није био овлашћен да донесе одлуку у смислу одредбе члана 47. став 2. Закона о телекомуникацијама, с обзиром на то да оспорена одлука замењује недостајуће делове уговора о интерконекцији од 5.2.2010. године, и то елементе којима се уређују мреже за интерконекцију, услуге интерконекције и цене за услуге интерконекције. Оспорени су и тужбени наводи који се односе на примену трошковног модела калкулације цена интерконекције, с обзиром на то да је тужилац, по налажењу туженог, само формално применио трошковни модел, уз констатацију да је тужилац туженом само делимично доставио податке из трошковног модела и неке цене израчунате на основу тог модела, при чему је утврђено да цене које тужилац примењује на малопродајном и велепродајном тржишту нису засноване на том моделу. Следом изнетог, предложено је да Суд одбије тужбу као неосновану.

Заинтересовано лице је у одговору на тужбу оспорило у целости тужбене наводе. Указано је да је неоснован навод тужбе који се односи на повреду правила поступка доношења оспорене одлуке, с обзиром на то да је неспорно да је Одлуком мериторно решено о захтеву заинтересованог лица и да иста садржи све елементе прописане одредбом члана 196. став 3. Закона о општем управном поступку. У погледу навода који се односе на примену

одредбе члана 23. став 4. Закона о телекомуникацијама, заинтересовано лице истиче да је тај закон *lex specialis* у односу на Закон о општем управном поступку, те је неодрживо тумачење тужиоца да одредбе тог закона морају бити тумачене кроз одредбе Закона о општем управном поступку. У одговору се наводи да су неосновани и тужбени наводи који се односе на погрешну примену материјалног права у односу на овлашћење туженог да донесе одлуку којом ће уредити међусобне односе телекомуникационих оператора, с обзиром на то да је одредбом члана 47. Закона о телекомуникацијама и члана 20. Правилника о општим условима за интерконекцију јавних телекомуникационих мрежа такво овлашћење туженог предвиђено за случај да оператори не могу да постигну договор о интерконекцији. Истакнуто је да је договор између тужиоца и заинтересованог лица у односу на елементе уређене оспореном одлуком изостао још од 4.12.2009. године, као и да исти није постигнут ни приликом закључења уговора 5.2.2010. године, те је стога тужени, имајући у виду законске параметре и праксу која се примењује у Европској унији, био овлашћен да наведена питања уреди оспореном одлуком. Предложено је да Суд одбије тужбу као неосновану.

Управни суд је одржао усмену јавну расправу, у присуству пуномоћника тужиоца и туженог, као и пуномоћника заинтересованог лица, применом одредбе члана 38. став 1. Закона о управним споровима (“Службени гласник РС” бр. 111/09).

Пуномоћници тужиоца су у речи на усменој расправи остали при наводима тужбе и тужбеном захтеву, истичући да је нетачна тврдња туженог да је тужилац само формално применио трошковни модел, јер је тужилац благовремено доставио туженом све податке о трошковима пре доношења оспореног решења, а тужени је, и поред тога, утврдио цену интерконекције испод нивоа трошкова, а противно тадашњим прописима. Предложено је да суд тужбу уважи и поништи оспорено решење.

Пуномоћници туженог су остали у свему при одговору на тужбу. Истакли су да је тужени ценио све доказе од значаја за одређивање висине накнаде, о чему се изјаснио у оспорној одлуци. Наглашено је да регулаторни извештај тужиоца о трошковном моделу за 2008. годину тужени није прихватио, као и да тужилац није накнадно доставио потребне податке, па је цена утврђена упоређивањем цена за исту врсту услуге у земљама у окружењу, као што је у оспореној одлуци и образложено. Предложено је да суд одбије тужбу.

Пуномоћник заинтересованог лица је остала у свему при одговору на тужбу и предложила да суд одбије тужбу, као и да обавезе тужиоца на надокнаду трошкова управног спора у износу од 19.500,00 динара.

Испитујући законитост оспореног решења у границама захтева из тужбе, у

складу са одредбом члана 41. став 1. Закона о управним споровима, оценом навода тужбе, одговора на тужбу и списка ове управне ствари, Управни суд је нашао да тужба није основана.

По оцени Управног суда, оспореном одлуком су, по спроведеном законом прописаном поступку, уз учешће тужиоца и заинтересованог лица, уређени спорни елементи међусобног повезивања (интерконекције) јавних телекомуникационих мрежа, услуге интерконекције и цене за услуге интерконекције између тужиоца и заинтересованог лица, сагласно одредбама Закона о телекомуникацијама ("Службени гласник РС", бр. 44/03...50/09), који је важио у моменту доношења оспорене одлуке, као и одредбама чл. 19. и 20. Правилника о општим условима за интерконекцију јавних телекомуникационих мрежа ("Службени гласник РС", број 53/08). Након спроведеног поступка, тужени је, наиме, усвајањем одлука - анекса 1, 2 и 3, утврдио елементе којима се уређује међусобно повезивање (интерконекција) јавних телекомуникационих мрежа, услуге интерконекције и цене за услуге интерконекције између тужиоца и заинтересованог лица. Донете су Одлука о међусобном повезивању (интерконекцији) јавних телекомуникационих мрежа - Анекс 1, Одлука о условима интерконекције - Анекс 2 и Одлука о утврђивању цене за услуге интерконекције - Анекс 3, којима су уређења питања око којих тужилац и заинтересовано лице нису постигли сагласност, а на начин ближе описан у наведним одлукама, односно анексима. Суд је, наиме, имао у виду да је тужени орган, као законом установљени орган ради обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређивање утврђене политике у области телекомуникација у Републици Србији, сагласно одредбама Закона о телекомуникацијама којима су уређена питања обавезе омогућавања интерконекције и услови интерконекције, донео оспорену одлуку у складу са законом. Ово стога што је у спроведеном поступку пред туженим органом несумњиво утврђено да тужилац и заинтересовано лице, као уговорне стране из уговора о интерконекцији од 5.2.2010. године, нису међусобно уредиле круцијална питања међусобног повезивања, услова и цена интерконекције, од значаја за остваривање интерконекције у области пружања телекомуникационих услуга. Суд је притом имао у виду да се регулисање односа у области телекомуникација, у смислу одредаба члана 3. Закона о телекомуникацијама, поред осталог, заснива и на начелима подстицаја конкурентности, економичности и ефикасности у обављању делатности у области телекомуникација (тачка 4)), као и на обезбеђивању интерконекције телекомуникационих мрежа, односно телекомуникационих оператора под равноправним и узајамно прихватљивим условима (тачка 6)). Следом наведеног и одредбе члана 46. став 2. Закона о телекомуникацијама, којом је предвиђено да на захтев заинтересованог јавног телекомуникационог оператора, други

оператор дужан да му, у складу са овим законом, омогући интерконекцију, у циљу пружања јавних телекомуникационих услуга преко обеју мрежа, Управни суд је оценио да је одлука туженог органа правилна и на закону заснована. Разматрајући наводе тужбе којима се указује на то да у конкретном случају нису били испуњени услови из члана 47. став 2. Закона о телекомуникацијама да тужени уопште својом одлуком замени уговор о интерконекцији, с обзиром на то да тужилац није одбио захтев заинтересованог лица за интерконекцију и да је између њих закључен уговор о интерконекцији 5.2.2010. године, Управни суд је оценио да ти наводи нису основани. Ово стога што је одредбама члана 47. наведеног закона предвиђено је да јавни телекомуникациони оператори услове међусобног повезивања својих телекомуникационих мрежа уређују уговором о интерконекцији, којим се нарочито уређују финансијски и технички услови интерконекције, а на основу општих услова које утврђује Агенција (став 1.), као и да ако јавни телекомуникациони оператор одбије захтев другог оператора за интерконекцију или ако два јавна телекомуникациона оператора не могу да постигну договор о интерконекцији у року од три месеца од упућеног захтева за закључење уговора, сваки од њих може да затражи од Агенције да донесе одлуку која ће заменити уговор (став 2.). Полазећи од наведених законских одредаба и чињенице да између тужиоца и заинтересованог лица, приликом закључења уговора о интерконекцији 5.2.2010. године, а ни након тога, до подношења захтева заинтересованог лица туженом органу, није постигнута сагласност у вези са спорним елементима међусобног повезивања и цена за услуге интерконекције, Суд је нашао да је тужени орган, сагласно одредби члана 47. став 2. Закона о телекомуникацијама, био овлашћен да уреди наведена питања на начин како је то учињено оспореном одлуком. Суд је, наиме, имао у виду да је одредбама члана 48. цитираног закона прописано да, ако је захтев за интерконекцију упућен јавном телекомуникационом оператору који има значајан тржишни удео, накнада и друга плаћања том оператору за интерконекцију морају да се заснивају на трошковном принципу, тј. морају да одражавају трошкове које он има у вези интерконекције и разуман приход који по том основу остварује (став 1.), при чему Агенција може да ограничи висину накнаде и других плаћања из става 1. овог члана (став 2.), с тим да је јавни телекомуникациони оператор који има значајан тржишни удео дужан да учини јавно доступним информације о околностима од којих зависе могућност и услови интерконекције, укључујући техничке спецификације, карактеристике мреже и трошкове (став 3.). Полазећи од наведених законских одредаба и несумњиво утврђене чињенице да је тужилац јавни телекомуникациони оператор који има значајан тржишни удео у овој области, тужени орган је, по налажењу Суда уредио наведена питања уважавајући притом нарочито

интерес крајњих корисника, поштовање општих услова и захтева за интерконекцију јавних телекомуникационих мрежа, обезбеђивње равноправних услова интерконекције, одржавање целовитости јавне телекомуникационе мреже, интероперабилност мрежа и услуга, јавни интерес, уз посебно разматрање аспекта дефинисања цена интерконекције између уговорних страна на основу поднете документације и документације којом располаже тужени орган. Разматрајући тужбене наводе који се односе на висину цена интерконекције, Суд је имао у виду да је у спроведеном поступку пред туженим органом утврђено да је однос цена терминације према цени локалног позива из Регулаторног извештаја тужиоца о примени трошковног принципа за 2008. годину неприхватљив, јер онемогућава рад конкурентској мрежи и захтева већу накнаду за исту услугу претплатнику конкурентске мреже. Стога је код одређивања цене за терминирање саобраћаја коришћена метода упоређивања цена терминације саобраћаја у фиксној мрежи доминантних оператора у земљама у окружењу, чиме су обезбеђени услови пословања оба оператора, односно тужиоца и заинтересованог лица, који су добили лиценце за фиксни бежични приступ, а све са циљем да претплатници услуга ових мрежа не буду дискриминисани у односу на друге претплатнике услуга фиксне телефонске мреже. Стога су, по налажењу Суда, неосновани наводи тужбе којима се спори правилност оспорене одлуке у погледу одређивања висине цена интерконекције.

Суд је ценио и остале наводе тужбе, али је наша да нису основани. Разматрајући, наиме, тужбени навод који се односи на повреду правила поступка прописаних одредбама члана 196. став 3. и члана 198. Закона о општем управном поступку, којима су је уређена питања облика и саставних делова писменог решења, Суд је оценио да се тим наводима не доводи у питање правилност оспорене одлуке. Ово стога што је, по налажењу Суда, тужени орган констатацијом из става другог оспорене одлуке да су анекси 1, 2 и 3 саставни део те одлуке и уговора о телекомуникацији закљученог дана 5.2.2010. године између тужиоца и заинтересованог лица, управо испунио налог законодавца из одредбе члана 198. став 2. према којој диспозитив мора бити кратак и одређен, не повређујући притом обавезу да диспозитив акта буде јасан и разумљив, као и да се њиме реши о предмету поступка у целини. Неосновани су, по оцени Суда, и наводи тужбе којима се указује на повреду одредбе члана 251. Закона о општем управном поступку. Ово стога што је одредбом члана 23. став 4. Закона о телекомуникацијама, на основу које је оспорена одлука донета, предвиђено да Агенција може, на иницијативу странке или по сопственој иницијативи, као и поводом поднете тужбе у управном спору, да одлучи да измени или укине своју одлуку. Како је наведеном одредбом Закона о телекомуникацијама, као посебног закона, уређено

поступање туженог органа у овој области, Суд је оценио да су неосновани наводи тужбе према којима је тужени орган у конкретном случају једино могао да, у смислу одредбе члана 251. закона којим се уређује општи управни поступак, поништи оспорено решење, а не да га измени како је то учинио.

Са изнетих разлога, налазећи да оспореним решењем није повређен закон на штету тужоца, Управни суд је одлучио као у ставу I диспозитива пресуде, применом члана 40. став 2. Закона о управним споровима.

Суд је одбио као неоснован захтев тужиоца за накнаду трошкова спора, имајући у виду успех тужиоца у овој управној ствари, па је одлучио као у ставу II диспозитива ове пресуде на основу одредаба чл. 66, 67. и 74. Закона о управним споровима, сходном применом чл. 150. и 153. Закона о парничном поступку ("Сл.гласник РС", бр. 72/11).

Одлучујући о захтеву заинтересованог лица за накнаду трошкова управног спора, Управни суд је, на основу одредаба чл. 66 - 67. Закона о управним споровима, уз сходну примену одредаба чл. 153-154. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС" бр. 72/11), одлучио као у ставу III диспозитива ове пресуде, досуђујући пуномоћнику заинтересованог лица накнаду за састав одговора на тужбу износ од 9.000,00 динара и за приступ на рочиште за усмену расправу износ од 10.500,00 динара, а све у складу са Тарифом о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката ("Службени лист СРЈ", бр. 54/98...11/02, "Службени лист СЦГ", бр. 32/03...5/06, "Службени гласник РС", бр. 129/07...15/12).

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ
дана 13.11.2012. године, 12 У 23739/10

Записничар
Љубо Ергич,с.р.

Председник већа-судија
Душанка Марјановић,с.р.

За тачност отправака
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

ОИ-2012