



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
УПРАВНИ СУД
22 У 2603/17
Дана 09.06.2023. године
Б Е О Г Р А Д

У ИМЕ НАРОДА

Управни суд, у већу састављеном од судија председника већа, Зорице Китановић, Весне Даниловић и Елене Петровић, чланова већа, са судским саветником Јеленом Деспотовић, као записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужиоца АА, ..., ..., чији је пуномоћник Јелена Јовичић, адвокат из Београда, Улица кнез Михаилова број 7/IV, против туженог органа Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге, Београд, Палмотићева број 2, ради поништаја решења број 1-02-416-16/13-4 од 06.02.2017. године, у правној ствари утврђивања новчане накнаде за коришћење радио фреквенције, у нејавној седници већа, одржаној дана 09.06.2023. године, донео је

ПРЕСУДУ

I Тужба СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА СЕ решење туженог органа Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге, број 1-02-416-16/13-4 од 06.02.2017. године и предмет **ВРАЋА** туженом, као надлежном органу на поновно одлучивање.

II ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужени орган Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге, Београд, Улица Палмотићева број 2, да тужиоцу АА, ..., ..., накнади трошкове управног спора у износу од 18.790,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема пресуде.

III ОДБИЈА СЕ захтев туженог органа за накнаду трошкова управног спора.

Образложење

Оспореним коначним решењем, донетим у извршењу пресуде Управног суда 17 У 17648/16 (2013) од 12.01.2017. године, ставом првим диспозитива, тужиоцу, као имаоцу дозвола за коришћење радио-фреквенција, утврђује се висина годишње накнаде за коришћење радио-фреквенција за базне радио станице у радио мрежи са бежичним приступом, по додељеним каналима за период од 01.01.2012. године до 31.12.2012. године, у износу од 945.000,00 динара. Истим решењем, ставом другим диспозитива је одређено да је ималац дозвола дужан да утврђени износ накнаде из става 1. диспозитива овог решења уплати у року од 15 дана, од дана достављања решења, на ближе назначени

рачун Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге, с тим да, према ставу трећем, неплаћање, односно неблаговремено плаћање утврђеног износа накнаде из става првог диспозитива решења има за последицу обрачунавање и плаћање законске затезне камате, као и покретање поступка извршења судским путем. Ставом четвртим диспозитива наведеног решења одређено да је ово решење коначно.

Тужбом поднетом Управном суду дана 23.02.2017. године, тужилац је оспорио законитост решења туженог органа са свих законом дозвољених разлога. Навео је да је правном претходнику тужиоца, од стране Министарства саобраћаја и телекомуникација, издата дозвола за радио станицу бр. 491/001542/001 у назначеном фреквенцијском опсегу, са роком важења од 10 година, и то од 31.10.2003. до 31.10.2013. године. Такође је од стране Министарства за капиталне инвестиције тужиоцу издата дозвола за радио станице под назначеним бројевима, са роком важења од 10 година, и то од 07.07.2004. до 07.07.2014. године. Тужилац је приликом издавања сваке од наведених дозвола платио накнаду за коришћење радио фреквенције у износу од по 260.000,00 динара, сагласно Тарифном броју 83. Закона о административним таксама, те закључује да је плативши наведени износ, стекао право на десетогодишње коришћење радио станица, односно радио фреквенција у фреквенцијском опсегу наведеном у дозволама, сагласно Закону о системима веза, без утврђивања било какве додатне обавезе чије би неизвршење довело до губитка дозвола у периоду за који су издате. Поуздајући се у права стечена на основу издатих дозвола, тужилац је прибавио опрему за пружање интернет услуга и 31.10.2003. године започео да пружа услуге интернета коришћењем сопствене инфраструктуре за бежични приступ. Даље, је навео да је 02.05.2003. године донет Закон о телекомуникацијама ("Службени гласник РС". бр. 44/03, 36/06), којим су уређени услови и начин обављања делатности у области телекомуникација. Тужилац је стога, дана 18.04.2006. године, сагласно одредбама члана 106. наведеног закона, упутио туженом органу захтев за замену дозвола за радио станице, којим је тражио да му се замени дозвола за радио станице и достави годишњи износ који је обавезан да плати по Закону о телекомуникацијама. С тим у вези, навео је да тужени орган није до дана подношења тужбе издао дозволу за замену радио дозвола, односно није издао нове радио дозволе, нити се изјаснио о захтеву тужиоца, већ је у допису бр. 1-Каб-345-132/10, који је тужиоцу достављен дана 08.02.2010. године, предложено да тужилац привремено депонује дозволе за радио станице које поседује и да се трајно одрекне дозвола за радио станице у корист туженог, без накнаде, а да се тужени обавезује да по доношењу правилника, распише јавно надметање за издавање лиценци. Након тога је донето решење туженог број: 1-02-416-16/13 од 25.01.2013. године, којим је тужиоцу утврђена годишња накнада за коришћење радио фреквенција, а које је потврђено пресудом Управног суда 17 У 3101/13 од 20.05.2016. године. Наведена пресуда је, међутим, укинута пресудом Врховног касационог суда Узп 311/2016 од 20.10.2016. године. У извршењу пресуде Врховног касационог суда, донета је пресуда Управног суда 17 У 17648/16 (2013) од 12.01.2017. године, којом је поништено решење туженог број: 1-02-416-16/13 од 25.01.2013. године и предмет враћен на поновно одлучивање. У тужби је даље наведено да је тужени орган, у извршењу наведене пресуде, донео оспорено решење, којим је тужиоцу утврдио исту висину годишње накнаде за коришћење радио фреквенција, непоступајући по налогу суда да се на јасан начин утврди правна природа стеченог права тужиоца. Истиче да тужени није пружио утемељено образложење за утврђивање и наплату годишње накнаде за базну радио станицу у радио мрежи са бежичним приступом, по додељеном каналу, односно да је пре доношења решења о наплати годишње накнаде за коришћење радио дозвола, тужени био дужан да тужиоцу изда нове радио дозволе за коришћење радио фреквенцијског спектра, што би представљало основ за наплату периодичних накнада. Такође је наведено да се, супротно наводима пресуде, према којима се мора утврдити правни статус тужиоца, тужени у образложењу оспореног решења све време бави само питањем да ли су радио дозволе могле бити замењене лиценцама без јавног

надметања, што није предмет решења нити води расветљавању ове ствари. Тужилац је стога закључио да тужени орган није поступио у складу са својом обавезом прописаном чланом 106. Закона о телекомуникацијама, већ је насупрот томе незаконитим поступцима онемогућио тужиоца да остварује стечена права по ранијим прописима, чиме је подстакао ретроактивну примену закона, нарушавајући тако економску и правну сигурност пословања тужиоца. У погледу навода оспореног решења да плаћањем административне таксе по тарифном броју 83 Закона о републичким административним таксама није унапред плаћена накнада за коришћење фреквенције будући да је то такса, а да је Законом о телекомуникацијама уведена накнада за коришћење радио фреквенција, тужилац је навео да не поистовећује периодичну накнаду уведену Законом о телекомуникацијама са једнократном таксом, већ истиче да у моменту издавања предметних дозвола није била предвиђена ни једна ни друга накнада, односно такса, осим таксе коју је тужилац уплатио. С тим у вези, указао је на став Врховног касационог суда изражен у пресуди Узп 555/15 од 28.06.2016. године, према коме је тужени орган пропустио да утврди да ли је тужилац у време стицања дозволе за коришћење радио фреквенције за базну станицу у радио мрежи са бежичним приступом, 31.10.2003. године, платио све накнаде у складу са прописима у време стицања тог права или не, што је од кључне важности за утврђивање његовог права у смислу одредбе члана 106. став 3. Закона о телекомуникацијама, у вези става 6. тог члана закона. Полазећи од наведеног, тужилац је предложио да суд уважи тужбу, поништи оспорено решење и обустави поступак утврђивања висине накнаде за коришћење радио фреквенција за периоде назначене у оспореном решењу, те да обавезе туженог да му накнади трошкове управног спора и то на име састава тужбе у износу од 16.500,00 динара и судских такси по Таксеној Тарифи.

Тужени орган је у одговору на тужбу остао у свему при разлозима изнетим у образложењу оспореног решења, предложио је да суд тужбу одбије, као неосновану и наложи тужиоцу да му накнади све трошкове овог поступка. У поднеску предатом суду дана 18.02.2020. године тужени је указао да је поводом истог чињеничног и правног основа тужена донела решење 06.05.2019. године којим је утврђен правни статус тужиоца као имаоца дозвола за радио станице након ступања на снагу Закона о телекомуникацијама. Предлаже да суд споји поступке који се пред њим воде и реши управну ствар на јединствен начин.

Испитујући законитост оспореног решења у границама захтева из тужбе, у складу са одредбом члана 41. став 1. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС" бр. 111/09), Управни суд је, оценом навода тужбе, одговора на тужбу и списка предмета ове управне ствари, нашао да је тужба основана.

Према наводима из образложења оспореног решења и стању у списима предмета, оспорено решење је донето у извршењу пресуде Управног суда 17 У 17648/16 (2013) од 12.01.2017. године, којом је, у складу са правним схватањем израженим у одлуци Врховног касационог суда Узп 311/2016 од 20.10.2016. године, поништено решење Републичке Агенције за електронске комуникације-РАТЕЛ Београд, број: 1-02-416-16/13 од 25.01.2013. године, о утврђивању тужиоцу обавезе плаћања накнаде за коришћење радио-фреквенција.

Наведеном пресудом Управног суда 17 У 17648/16 (2013) од 12.01.2017. године утврђено је да тужени орган није дао правно аргументовано образложење, са којих разлога је нашао да тужиоцу не припада право прописано одредбом члана 106. став 3. Закона о телекомуникацијама да му нова лиценца буде издата без јавног надметања и без плаћања једнократне накнаде, која се у складу са овим законом, не плаћа приликом издавања одговарајуће лиценце. Ово са разлога на то што је одредбом члана 106. став 4. прописано да периодичне накнаде и друге новчане обавезе предвиђене овим законом, ималац лиценце или другог одговарајућег права, по издавању нове лиценце наставља да измирује у складу са одредбама овог закона и прописа донетих на основу овог закона.

Поред тога, по налажењу суда, тужени није поступио по захтеву тужиоца и извршио замену постојећих радио дозвола тужиоца, што значи да не постоји одлука којом је регулисан правни статус тужиоца након ступања на снагу Закона о телекомуникацијама, а на основу које би тужиоцу била утврђена права и обавезе на основу дозвола за радио станице, па тиме ни основ да се тужиоцу наложи плаћање накнаде за периодично коришћење радио фреквенција. Ово тим пре што је у члану 33. став 10 тачка 1. Закона о телекомуникацијама прописано да Агенција у складу са овим законом, издаје и дозволу за радио станицу, чијим добијањем њен ималац стиче право на коришћење радио станице и на коришћење одређене радио фреквенције, којим дозволама по својој правној природи одговарају дозволе издате на основу члана 69. Закона о системима веза. Код наведеног, имајући у виду да Закон о системима веза није предвиђао плаћање периодичних накнада, те да је у питању обавеза предвиђена Законом о телекомуникацијама, ова обавеза за имаоца било ког права стеченог по основу ранијег Закона, укључујући и право на коришћење радио-фреквенција, сагласно цитираним одредбама Закона, настаје након издавања нових дозвола за радио станице, којима се замењују постојеће дозволе. Имајући у виду наведене пропусте, по оцени суда повређена је и одредба члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку, а које повреде све заједно представљају повреде закона на штету тужиоца.

Према наводима из образложења овде тужбом оспореног решења, тужени орган је, поступајући у целости по наведеној пресуди, још једном размотрио наводе тужиоца изнете у тужби поводом које је донета пресуда Управног суда 17 У 17648/16 (2013) од 12.01.2017. године, а тичу се правног статуса имаоца дозвола за радио станице, односно правне природе раније стеченог права по основу Закона о системима веза, а након ступања на снагу Закона о телекомуникацијама. У вези наведеног, тужени констатује да није спорно да је тужилац ималац дозвола за радио станице у радио фреквенцијском опсегу 3400-3600 Mhz, које је стекао сагласно одредбама члана 69. Закона о системима веза ("Службени лист СФРЈ", бр. 41/88...29/90 и "Службени лист СРЈ", бр. 34/92...28/96), чиме је добио право коришћења радио фреквенција у опсегу наведеном у дозволама, али не и право да пружа јавне телекомуникационе услуге за које се издаје индивидуална лиценца у поступку јавног надметања, у складу са Законом о телекомуникацијама. По налажењу туженог органа, суштина стеченог права тужиоца огледа се у стицању дозволе за радио станицу на основу које му се одобрава коришћење радио фреквенције, те да је стога тужилац у заблуди управо око садржине стеченог права према одредбама раније важећег Закона о системима веза, покушавајући да исто преведе у другу правну категорију, односно индивидуалну лиценцу у смислу одредаба Закона о телекомуникацијама. Са наведеног, извршавајући налог Управног суда наведену у поменутој пресуди од 12.01.2017. године да се у поновном поступку на несумњив начин утврди правна природа стеченог права овде тужиоца након ступања на снагу Закона о телекомуникацијама, од ког правног статуса зависи да ли наведени оператор испуњава или не услове из члана 106. став 3. поменутог закона за издавање лиценце без јавног надметања и да након тога утврди испуњеност услова на обавезивање предметном накнадом, тужени орган наводи да се АА неспорно сматра имаоцем дозвола за радио станице односно дозвола за коришћење радио-фреквенција и као таквом му се утврђује обавеза плаћања годишње накнаде за коришћење радио-фреквенција за период од 01.01.2012. године до 31.12.2012. године у износу утврђеном диспозитивом овде оспореног решења.

Одредбом члана 4. тачка 50) Закона о телекомуникацијама ("Службени гласник РС", бр. 44/03, 36/06, 50/09-одлука УС, 44/10-др закон), је прописано да је "дозвола" акт надлежног органа којим се оператору одобрава да експлоатише телекомуникациону мрежу или да пружа телекомуникациону услугу под стандардним условима (одобрење), или му се одобрава да изгради, поседује или експлоатише телекомуникациону мрежу или пружа телекомуникациону услугу у случајевима у којима је ограничен број дозвола у одређеној области (лиценца), или му се одобрава да

користи радио фреквенције и да користи радио станицу за рад на тој фреквенцији (дозвола за радио станицу), или му се одобрава да постави, прибави и стави у функцију телекомуникациону мрежу, систем и/или средство (техничка дозвола).

Одредбама члана 33. наведеног закона, прописано је да Агенција издаје дозволе за јавне телекомуникационе мреже и јавне телекомуникационе услуге, дозволе за радио станицу и техничке дозволе (став 1.), при чему дозволе за јавне телекомуникационе мреже и јавне телекомуникационе услуге су лиценца (индивидуална лиценца) и одобрење (општа лиценца) (став 2.), те да је лиценца (индивидуална лиценца) дозвола коју Агенција издаје домаћем или страном физичком или правном лицу које намерава да изгради, поседује или експлоатише јавну телекомуникациону мрежу или да пружа јавне телекомуникационе услуге, у случају када се експлоатација те мреже, односно пружање телекомуникационе услуге заснива на коришћењу ресурса који су ограничени (нпр. ограничења у односу на радиофреквенције или нумерацију). Агенција утврђује врсте јавних телекомуникационих услуга за које се може издати лиценца (став 4.), с тим да се лиценца издаје на основу спроведеног поступка јавног надметања (став 5.).

Одредбама члана 36. Закона о телекомуникацијама, предвиђено је да Агенција општим актом донетим на основу овог закона ближе уређује поступак за издавање лиценце (став 4.), као и да се за добијену лиценцу плаћају једнократна накнада приликом издавања лиценце и периодична годишња накнада, као и трошкови издавања и/или продужетка рока на који је издата лиценца (став 5.).

Одредбама члана 106. Закона о телекомуникацијама, на који се тужени позива, прописано је да постојеће дозволе (лиценце) издате јавним телекомуникационим операторима или друга права која су они стекли по раније важећим прописима за делатности за које се по овом закону захтева дозвола, остају на снази, али је ималац права дужан да вршење свог права усклади са одредбама овог закона, најкасније у року од годину дана од дана почетка његове примене (став 1.), те да је ималац лиценце или каквог другог права дужан да у року из става 1. овог члана затражи од Агенције издавање нове лиценце (замена лиценце) или одобрења, који ће бити издати сагласно овом закону (став 2.), као и да ималац лиценце или другог одговарајућег права има право да му нова лиценца буде издата без јавног надметања и без плаћања једнократне накнаде која се у складу са овим законом наплаћује приликом издавања одговарајуће лиценце, ако је накнаду платио у складу са прописима важећим у време стицања лиценце, односно другог одговарајућег права (став 3.), при чему се одредбе ст. 1. до 5. овог члана сходно примењују и на друге јавне телекомуникационе операторе који у време ступања на снагу овог закона обављају делатност за коју се по овом закону захтева одговарајућа дозвола, а право на обављање делатности су стекли по раније важећим прописима (став 6.).

Полазећи од цитираних законских одредаба и навода изнетих у образложењу оспореног решења, Управни суд налази да истим није поступљено у складу са налогом датим пресудом Управног суда 17 У 17648/16 (2013) од 12.01.2017. године, из ког разлога је оспорено решење донето противно одредби члана 69. став 2. Закона о управним споровима, којом је прописано да ако према природи ствари у којој је настао управни спор треба уместо поништеног управног акта донети други, надлежни орган је везан правним схватањем суда, као и примедбама суда у погледу поступка. Тиме се прецизира садржина начела обавезности утврђеног у члану 7. Закона о управним споровима. То начело не значи само обавезу надлежног органа да пресуду којом је његов акт поништен, изврши тако што ће уместо поништеног акта донети други, већ је обавезан да нови управни акт донесе у свему према правном схватању суда и примедбама суда у погледу поступка. Ово даље значи да је надлежни орган био у обавези да донесе ново решење на основу правилно спроведеног поступка, пошто отклони повреду правила поступка на које је суд указао и то правилном применом меродавног материјалног права.

Према оцени Управног суда, основано се тужбом указује на незаконитост

оспореног решења, будући да је тужени орган приликом доношења решења повредио правила поступка из члана 199. став 2. Закона о општем управном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/01 и "Службени гласник РС", број 30/10), јер разлочи дати у образложењу оспореног решења и докази у списима предмета не упућују на решење какво је дато у диспозитиву. Тужени орган, наиме, у образложењу оспореног решења поновно није дао правно аргументовано образложење са којих разлога сматра да тужиоцу не припада право прописано одредбом члана 106. став 3. Закона о телекомуникацијама да му нова лиценца буде издата без јавног надметања и без плаћања једнократне накнаде, која се, у складу са овим законом, не плаћа приликом издавања одговарајуће лиценце. Ово стога што је одредбом члана 106. став 4. предвиђено да периодичне накнаде и друге новчане обавезе, предвиђене овим законом, ималац лиценце или другог одговарајућег права, по издавању нове лиценце наставља да измирује у складу са одредбама овог закона и прописа донетих на основу овог закона. Поред тога, из стања списка произлази да тужени орган до доношења тужбом оспореног решења није поступио у складу са одредбом члана 106. став 1. Закона о телекомуникацијама и по захтеву тужиоца извршио замену постојећих радио дозвола тужиоца, што значи да у овој правној ствари, у тренутку обавезивања предметном накнадом није постојала одлука којом је регулисан правни статус тужиоца након ступања на снагу Закона о телекомуникацијама, а на бази које би тужиоцу била законито утврђена његова права и обавезе на основу дозвола за радио станице, па тиме ни основ да се од тужиоца захтева, односно да се тужиоцу наложи плаћање накнаде за периодично коришћење радио фреквенција, пре него што му се издају нове дозволе за радио станице у складу са Законом о телекомуникацијама. Ово тим пре што је у члану 33. став 10. тачка 1. Закона о телекомуникацијама, прописано да Агенција у складу са овим законом, издаје и дозволу за радио станицу, чијим добијањем њен ималац стиче право на коришћење радио станице и на коришћење одређене радио фреквенције. Код напред наведеног, имајући у виду да Закон о системима веза, није предвиђао плаћање периодичних накнада, те да је у питању обавеза превиђена Законом о телекомуникацијама, ова обавеза за имаоца било ког права стеченог по основу ранијег Закона, укључујући и право на коришћење радио-фреквенција, сагласно цитираним одредбама Закона, настаје након издавања нових дозвола за радио станице, којима се замењују постојеће дозволе. Стога је без утицаја на другачију одлуку у овој правној ствари околност да је тужени орган након доношења оспореног решења донео решење број 1-01-3451-474/19 од 06.05.2019. године којим је утврдио да је тужилац у правном статусу имаоца дозволе за радио станице након ступања на снагу Закона о телекомуникацијама. Сагласно наведеном је у поновном поступку потребно да тужени орган на јасан и несумњив начин утврди испуњеност услова за обавезивање тужиоца предметном накнадом.

Суд је ценио наводе из поднеска туженог органа од 18.02.2020. године у коме је предложио да суд све нерешене управне спорове између истих странака споји и реши на јединствен начин, али је нашао да за то нису испуњени услови, с обзиром на то да је у сваком покренутом управном спору оспорено различито решење туженог органа.

Управни суд је, сагласно одредби члана 33. став 2. Закона о управним споровима, решавао без одржавања усмене расправе јер предмет спора очигледно не изискује непосредно саслушање странака и посебно утврђивање чињеничног стања, већ је одлука суда заснована на утврђеној повреди правила поступка која ће бити отклоњена у поступку поновног одлучивања од стране туженог органа, из ког разлога није прихваћен захтев тужиоца за одлучивање у пуној јурисдикцији.

Са изнетих разлога, налазећи да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца, Управни суд је одлучио као у ставу првом диспозитива ове пресуде на основу одредбе члана 40. став 2. и члана 42. став 1. Закона о управним споровима, с тим што је тужени везан примедбама суда изнетим у овој пресуди у складу са одредбом члана 69. став 2. истог закона.

Разматрајући захтев тужиоца да му тужени орган накнади трошкове овог

управног спора, суд је имао у виду да је тужилац имао трошкове у висини награде адвокату за састав тужбе у опредељеном износу од 16.500,00 динара, будући да је заступан од стране пуномоћника из реда адвоката, сагласно Тарифи о наградама и накнадама за рад адвоката ("Службени гласник РС", број 121/12, 99/20, 37/21, 43/23), као и трошкове судских такси за тужбу у износу од 390,00 динара и пресуду у износу од 1.900,00 динара, па је одлучио као у ставу другом диспозитива пресуде, на основу одредаба чл. 66. и 67. Закона о управним споровима, а у вези са одредбама чл. 150. и 153. Закона о парничном поступку ("Службени гласник РС", бр. 72/2011, 49/2013 (Одлука Уставног суда), 74/2013 (Одлука Уставног суда), 55/2014, 87/2018, 18/2020) на чију сходну примену у управном спору упућује одредба члана 74. Закона о управним споровима. Суд није досудио тужиоцу трошкове у износу од 8.250,00 динара на име састава захтева за одлагање извршења решења, будући да је захтев истакнут у поднетој тужби, а не посебним поднеском.

Суд је, обзиром на успех туженог у овом спору, одбио његов захтев за накнаду трошкова па је, применом одредаба чл. 66. и 67. Закона о управним споровима, а у вези са одредбама чл. 150. и 153. Закона о парничном поступку, одлучио као у ставу трећем диспозитива пресуде.

ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ

дана 09.06.2023. године, 22 У 7084/17

Записничар
Јелена Деспотовић, с.р.

Председник већа-судија
Зорица Китановић, с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Дејан Ђурић

МП