



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА**  
**УПРАВНИ СУД**  
**12 У 711/17**  
**15.1.2020. године**  
**Б Е О Г Р А Д**

### **У ИМЕ НАРОДА**

Управни суд, у већу састављеном од судија: Жељка Шкорића, председника већа, мр Зорана Рељића и Тије Бошковић, чланова већа, са судским саветником Катарином Пецић Илић, као записничарем, одлучујући у управном спору по тужби тужиоца Друштва за телекомуникације "А.А." доо, ..., ... .., чији су пуномоћници Горан Цветковић и Јелена Јовичић, адвокати из Београда, Кнез Михаилова 7/IV, против туженог органа Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге из Београда, ул. Палмотићева број 2, ради поништаја решења број: 1-03-41600-9/16 од 20.12.2016. године, у предмету новчане накнаде, у нејавној седници већа, одржаној дана 15.1.2020. године, донео је

### **ПРЕСУДУ**

I Тужба СЕ УВАЖАВА, ПОНИШТАВА СЕ решење туженог органа Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге из Београда, ул. Палмотићева број 2, број: 1-03-41600-9/16 од 20.12.2016. године и предмет ВРАЋА туженом, као надлежном органу, на поновно одлучивање.

II ОБАВЕЗУЈЕ СЕ тужени орган Регулаторна агенција за електронске комуникације и поштанске услуге из Београда, ул. Палмотићева број 2, да тужиоцу Друштву за телекомуникације "А.А." доо, ..., ... .., 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 5554/12 од 10.7.2014. године, тужиоцу, као имаоцу дозвола за радио станице, се утврђује накнада за коришћење радио-фреквенција за радио станицу у WLL радио мрежи

са реализацијом бежичних интернет мрежа, за периоде и у износима назначеним у оспореном решењу, у укупном износу од 9.285.245,90 динара, коју накнаду је тужилац дужан да уплати у року од 15 дана од достављања решења на назначени рачун, с тим да неплаћање исте има за последицу одузимање радио дозволе, обрачунавање законом прописане камате и покретање поступка судског извршења.

Тужбом поднетом Управном суду дана 17.1.2017. године, тужилац је оспорио законитост решења туженог због повреде правила поступка, погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања и неправилне примене материјалног права. У тужби је наведено 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 31.12.2013. 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 7.7.2004. до 7.7.2014. 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. Тужилац закључује да је плативши наведени износ, стекао право на десетогодишње коришћење станица, односно коришћење радио фреквенција у фреквенцијском опсегу наведеном у дозволама, сагласно Закону о системима веза, без утврђивања било какве друге 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 наводи да је 2.5.2003. 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 дана 18.4.2006. 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, наводи да тужени орган није до дана подношења тужбе издао дозволу за замену радио станица, нити се изјаснио о захтеву тужиоца, већ је у допису бр. 1-Каб-345-132, који је тужиоцу достављен дана 8.2.2010. 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: 1-02-416-751/08 од 12.12.2008. године, којим је тужиоцу утврђена накнада за коришћење радио фреквенција, а које је потврђено пресудом Управног суда 11 У 7536/10(2009) од 16.6.2011. године. Наведена пресуда је, међутим, укинута пресудом Врховног касационог суда Узп 422/2011 од 9.3.2012. године. У извршењу пресуде Врховног касационог суда, донета је пресуда Управног суда 17 У 5554/12 од 10.7.2014. године, којом је поништено решење туженог број: 1-02-416-751/08 од 12.12.2008. године и предмет враћен на поновно одлучивање.

У тужби се даље наводи да је тужени орган у извршењу наведене пресуде донео оспорено решење, којим је тужиоцу утврдио исту висину 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 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 у 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 да 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 је није предмет решења нити води расветљавању ове ствари. Тужилац стога закључује 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 наводи да не поистовећује периодичну накнаду уведено 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, указује на став Врховног касационог суда изражен у пресуди Узп 555/15 од 28.6.2016. 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, 31.10.2013. 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 предлаже 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 ТТ.

Тужени орган је у одговору на тужбу остао у свему при разлозима из образложења оспореног решења, предлажући да суд тужбу одбије, као неосновану.

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 5554/12 од 10.7.2014. године, којом је, у складу са правним схватањем израженим у пресуди Врховног касационог суда Узп 422/11 од 09.03.2012. године, поништено решење Управног одбора Републичке Агенције за телекомуникације број: 1-02-416-751/08 од 12.12.2008. године, о утврђивању тужиоцу обавезе плаћања накнаде за коришћење радио-фреквенција.

Пресудом Управног суда 17 У 5554/12 од 10.7.2014. године је констатовано да тужена није утврдила релевантне чињенице и извела чињенични закључак у вези правне природе стечених дозвола за радио-станице, а које питање је од битног утицаја на правилно решење ове правне ствари. Ово стога што у образложењу оспореног решења тужена није ценила примедбе тужиоца у вези са његовим правним статусом, односно у вези са правном природом раније стеченог права по основу Закона о системима веза, а након ступања на снагу Закона о телекомуникацијама. По оцени суда тужена је била дужна да има у виду и прелазне и завршне одредбе Закона о телекомуникацијама из чл. 106. и 107. тог закона. Ово са разлога што је утврђивање правног статуса тужиоца, по оцени суда, питање од битног утицаја за доношење правилне одлуке у вези са плаћањем накнаде за коришћење радио-фреквенције, а посебно са разлога, што је тужилац у свом изјашњењу од 08.09.2008. године указао туженој на обавезу да поступи у складу са одредбом члана 106. Закона о телекомуникацијама у вези са захтевом и ургенцијом тужиоца да се постојеће дозволе замене новим. 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. У списима предмета које је тужена доставила суду не налази се ни записник о већању и гласању, сачињен у смислу члана 69 ЗУП-а, као доказ о саставу и начину решавања колегијалног органа у овој правној ствари.

Према наводима из образложења оспореног решења, тужени орган је, поступајући у целости по наведеној пресуди, још једном размотрио наводе тужиоца – имаоца дозвола за радио станицу изнете у тужби поводом које је донета пресуда Управног суда 17 У 5554/12 од 10.7.2014. године и тичу се правног статуса тужиоца – 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. Тужени констатује да није спорно да је тужилац имаоца 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, иако за тако нешто не постоји правни основ.

Одредбом члана 4. тачка 50) Закона о телекомуникацијама ("Службени гласник РС", бр. 44/03...44/10), 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 (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 које се тужилац 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 је 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 5554/12 од 10.7.2014. 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.

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 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 овом случају не постоји одлука којом је регулисан правни статус тужиоца након ступања на снагу Закона о телекомуникацијама, а на бази које би тужиоцу била 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 се тужиоцу 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, којим дозволама по својој правној природи одговарају дозволе издате на основу члана 69. Закона о системима веза. 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 у поновном поступку потребно да тужени орган на јасан и несумњив начин утврди правну природу стеченог права тужиоца након ступања на снагу Закона о телекомуникацијама, од ког правног статуса зависи да ли тужилац испуњава или не испуњава услове из члана 106. став 3. истог закона за издавање лиценце без јавног надметања и након тога утврди испуњеност услова за обавезивање тужиоца на плаћање предметне накнаде.

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 решавања туженог органа по жалби, из ког разлога није прихваћен захтев тужиоца за одлучивање у пуној јурисдикцији, како је у тужби предложено.

Са изнетих разлога, налазећи да је оспореним решењем повређен закон на штету тужилаца, 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), као и трошкови 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, 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 на посебном поднеску.

Суд је, с 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, на чију сходну примену у управном спору упућује одредба члана 74. Закона о управним споровима, одлучио као у ставу трећем диспозитива пресуде.

### **ПРЕСУЂЕНО У УПРАВНОМ СУДУ**

**дана 15.1.2020. године, 12 У 711/17**

**Записничар**  
**Катарина Пецић Илић ,с.р.**

**Председник већа-судија**  
**Жељко Шкорић ,с.р.**

**За тачност отправака**  
**Управитељ писарнице**  
**Дејан Ђурић**

**МД**