



Republika Srbija
VRHOVNI KASACIONI SUD
Uzp 444/2012
28.03.2013. godina
Beograd

U IME NARODA

Vrhovni kasacioni sud, u veću sastavljenom od sudija: Snežane Živković, predsednika veća, Vere Pešić i Olge Đuričić, članova veća, sa savetnikom suda Radojkom Marinković, kao zapisničarem, odlučujući o zahtevu Republičke agencije za elektronske komunikacije, Beograd, Višnjićeva 8, pravnog sledbenika Republičke agencije za telekomunikacije, za preispitivanje sudske odluke - presude Upravnog suda 6 U 286/11 od 13.09.2012. godine, uz učešće protivne stranke C.P. doo iz B., čiji je punomoćnik D.G., advokat iz B., u predmetu pristupa internetu, u nejavnoj sednici veća održanoj dana 28.03.2013. godine, doneo je

P R E S U D U

Zahtev se UVAŽAVA, UKIDA SE presuda Upravnog suda 6 U 286/11 od 13.09.2012. godine i predmet vraća Upravnom sudu na ponovno odlučivanje. O b r a z l o ž e n j e

Pobijanom presudom, stavom I dispozitiva, uvažava se tužba tužioca C.P. doo iz B. i poništava odluka Republičke agencije za elektronske komunikacije broj 1-03-2181-4/10-10 od 07.07.2010. godine. Stavom II dispozitiva, obavezuje se tuženi organ da tužiocu nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 8.570,00 dinara u roku od 15 dana od dana prijema presude. Poništenom odlukom od 07.07.2010. godine, naloženo je P.z.t. T.S. ad iz B., da omogući pristup uslugama imalaca odobrenja za prenos govora korišćenjem interneta preko usluge besplatnog poziva (freephone numeracija) (stav prvi dispozitiva); za sve pozive koji potiču od korisnika javne fiksne telekomunikacione mreže, pristup uslugama iz stava prvog dispozitiva P.z.t. T.S. ad iz B., naplaćuje imaocima odobrenja za prenos govora korišćenjem interneta po ceni 1,30 din/ min bez PDV (stav dva dispozitiva); odluka se primenjuje od 01.01.2011. godine, odnosno od 01.04.2011. godine, kako je navedeno u rešenju o ispravci navedene odluke od 29.12.2010. godine (stav tri dispozitiva); obavezuje se P.z. t. T.S. ad iz B., da imaocima odobrenja za prenos govora korišćenjem interneta, do početka primene ove odluke omogući dosadašnji način pristupa uslugama preko već dodeljene geografske numeracije (stav četiri dispozitiva); u slučaju promene uslova na telekomunikacionom tržištu Republička agencija za telekomunikacije će razmotriti potrebu za izmenom ove odluke (stav pet dispozitiva), i ova odluka je konačna i objaviće se na internet stranici Republičke agencije za telekomunikacije (stav šest dispozitiva).

Podnetim zahtevom podnosilac pobija zakonitost presude Upravnog suda 6 U 286/11 od 13.09.2012. godine, zbog povrede zakona i povrede pravila postupka. Ukazuje da je predmet upravnog spora ocena zakonitosti odluke koju je doneo u okviru zakonskih ovlašćenja koja ima u pogledu rešavanja o pravima i obavezama operatora i korisnika kao i uređenju uzajamnih odnosa među operatorima. U konkretnom slučaju operatori nisu postigli dogovor o ceni, odnosno imali su primedbe na cenu koju je predložio T.S., kao jedini operator fiksne telefonije pa i freephon servisa, u vezi prenosa govora korišćenjem interneta preko usluge besplatnog poziva, koji poziv je besplatan za korisnike, ali ne i u odnosu između operatora. Navodi da je Agencija primenom čl. 23. i 84. Zakona o telekomunikacijama i čl. 6, 7, 8. i 9. Pravilnika o upravljanju planom numeracija za telekomunikacione mreže ("Sl. glasnik RS" 87/07) donela odluku 1-03-345-888/09-1 od 03.11.2009. godine, da se tužiocu primarnom raspodelom na korišćenje dodeli adresa - kod nacionalne signalizacione tačke, za pružanje usluga prenosa govora putem interneta, te je zahtev tužioca, kako je navedeno i u obrazloženju osporene odluke, u cilju realizacije povezivanja njegove mreže na fiksnu mrežu T.S., a u skladu sa pravilnikom i obavezom nosioca odobrenja da se uspostavi interkonekcija sa jednim od postojećih operatora fiksne ili mobilne telefonije. Međutim, Upravni sud u sporu nije prepoznao navedene odlučne činjenice, mada je javnu raspravu održao, navode tuženog koji se odnose na nedostatak aktivne legitimacije je uneo u zapisnik delimično i pogrešno, a priloženi dokazi nisu u zapisniku navedeni u potpunosti, niti su vraćeni sa spisima predmeta. Smatra da je stav suda da je osporena odluka doneta uz povredu pravila postupka iz člana 199. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku neodrživ i da je pobijana presuda u direktnoj suprotnosti sa navedenim odredbama Zakona o telekomunikacijama. Pravni osnov za odlučivanje i pravni osnov za donošenje navedeni su u preambuli osporene odluke, a preambula je sastavni deo upravnog akta, jednako važan kao i ostali njegovi delovi. Stoga činjenica da pravni osnov nije ponovljen u obrazloženju, nije od uticaja na njenu pravilnost i zakonitost. Osim toga, navedeni zakon se ne odnosi na neuke stranke, već na operatore elektronskih komunikacija, koji i posluju na osnovu tih zakonskih propisa. Iz ovih razloga nije bilo pravno osnovano da se u obrazloženju osporene odluke navode detaljni razlozi u vezi sa primedbama ostalih operatora, mada je i u tom delu dato objašnjenje da su primedbe operatora prihvaćene i u skladu sa istima smanjena cena koju je odredio T.S. za prenos govora korišćenjem interneta sa 2,55 na 1,30 din/min bez PDV. Ukazuje da sud u pobijanoj presudi nije cenio navode i dokaze iz odgovora na tužbu T.S. kao zainteresovanog lica, što takođe predstavlja povredu postupka. Ponovljajući navode

iz odgovora na tužbu, ističe da je tužilac prestao da se bavi delatnošću usluga VoIP operatora i da je 05.09.2011. godine brisan iz registra operatora koji se vode kod podnosioca zahteva. Osim toga, i njegov pravni sledbenik A.N. iz B., prestao je da se bavi tom delatnošću i 23.07.2012. godine, je brisan iz registra, što znači da je tužilac izgubio pravni interes za vođenje spora. Smatra da se iz pobijane presude ne može zaključiti u kom smislu treba sprovesti ponovni postupak i eventualno doneti pravilnu i na zakonu zasnovanu odluku, jer obrazloženje ne sadrži jasan navod u čemu se sastoje eventualne nepravilnosti i protivzakonitost osporene odluke, te bi s obzirom na navode presude, istaknute činjenice i odredbe zakona i propisa, jedino mogao da donese istu odluku. Predlaže da Vrhovni kasacioni sud uvaži zahtev i ukine ili preinači pobijanu presudu.

Protivna stranka C.P. doo iz B., kome je zahtev uredno dostavljen preko punomoćnika, u ostavljenom roku nije dostavila odgovor na zahtev.

Preduzeće za telekomunikacije T.S. ad B., kome je zahtev uredno dostavljen, u ostavljenom roku nije dostavilo odgovor na zahtev.

Postupajući po podnetom zahtevu i ispitujući pobijanu presudu u granicama zahteva u smislu člana 54. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS" 111/09), Vrhovni kasacioni sud je našao:

Zahtev je osnovan.

Pobijanom presudom uvažena je tužba tužioca C.P. doo iz B. i poništena odluka Republičke agencije za elektronske komunikacije broj 1-03-2181-4/10-10 od 07.07.2010. godine. Prema obrazloženju pobijane presude osporenom odlukom je povređen zakon na štetu tužioca, jer je ta odluka doneta uz povredu pravila postupka iz člana 199. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku. Ovo iz razloga što obrazloženje osporene odluke ne sadrži zakonske niti podzakonske propise na osnovu kojih je tuženi organ ovlašćen za donošenje osporene odluke i razloge zbog kojih je izvršena promena uslova pružanja usluga prenosa govora korišćenjem interneta, preko usluge besplatnog poziva (freephone numeracija), s obzirom na odobrenje za pružanje usluga prenosa govora korišćenjem interneta koje je tužiocu izdato i ugovor o korišćenju telekomunikacione usluge, koji je zaključio sa T.S. dana 22.07.2009. godine. Po oceni Upravnog suda, navodi iz obrazloženja osporene odluke ne upućuju na odluku kakva je data u dispozitivu iste, pri čemu je prigovor tuženog da tužilac nije aktivno legitimisan za podnošenje tužbe u ovoj upravnoj stvari, ocenio kao neosnovan, jer je u vreme podnošenja tužbe tužilac bio upisan u registar privrednih subjekata.

Ocenjujući zakonitost pobijane presude Vrhovni kasacioni sud nalazi da su osnovani navodi zahteva kojima se ukazuje da su tom presudom učinjene povrede pravila postupka koje su mogle biti od uticaja na rešenje stvari, kao i da je povređeno pravo podnosioca zahteva na obrazloženu sudsku odluku. Naime, iz uvoda osporene odluke proizilazi da je tužena Agencija ovu odluku donela na osnovu člana 9. 10, 23. stav 1.,3.,4. i 6. Zakona o telekomunikacijama („Sl. glasnik RS“, br. 44/03, 36/03 i 50/09-US), člana 192. i 196. Zakona o opštem upravnom postupku i Statuta Republičke agencije za telekomunikacije („Sl. glasnik RS“, broj 78/05). Nadalje, iz navedene odluke Agencije od 07.07.2010. godine i dostavljenih spisa proizilazi da je postupak u ovoj upravnoj stvari sproveden, jer su se Javni telekomunikacioni operatori koji poseduju odobrenje za prenos govora korišćenjem Interneta (imaoci odobrenja), obratili Agenciji sa informacijom da je P.z.t. T.S. ad iz B., svim imaocima odobrenja uputilo dopis, kojim ih obaveštava da će u narednom periodu odnosno od 01.03.2010. godine, usluga originacije poziva (usluga odlaznih poziva), biti dostupna isključivo preko usluge besplatnog poziva (freephone numeracije - 0800). U sprovedenom postupku tražena su izjašnjavaanja svih zainteresovanih strana i urađena troškovna analiza u slučaju korišćenja freephon numeracije za pristup uslugama VoIP operatora, nakon čega je doneta osporena odluka kojom je naloženo P.z.t. T.S., koje je jedini operator fiksne telefonije pa i freephon servisa, da omogući pristup uslugama imaocima odobrenja za prenos govora korišćenjem interneta preko usluge besplatnog poziva (freephone numeracija) i za sve pozive koji potiču od korisnika javne fiksne telekomunikacione mreže, pristup uslugama naplaćuje imaocima odobrenja za prenos govora korišćenjem interneta po ceni od 1,30 din/min bez PDV, kao i da se ova odluka primenjuje od 01.04.2011. godine, uz obavezu da T.S. do početka primene odluke omogući dosadašnji način pristupa uslugama preko već dodeljene geografske numeracije.

Članom 9. stav 1. tačka 1. Zakona o telekomunikacijama ("Sl. glasnik RS" 44/03, 36/06 i 50/09 - US), propisano je da Agencija bliže uređuje obavljanje delatnosti u oblasti telekomunikacija, naročito kada postoji jedan ili više javnih telekomunikacionih operatora koji, po merilima utvrđenim ovim zakonom, imaju značajan udeo na tržištu, tačkom 3. istog člana zakona propisano je da Agencija podstiče interkonekciju telekomunikacionih mreža, odnosno operatora na nediskriminatorskoj osnovi, te da, ukoliko se telekomunikacioni operatori ne dogovore o uslovima interkonekcije, propiše ove uslove vodeći računa da oni budu nediskriminatorski i zasnovani na troškovnom principu, a prema tač. 4. istog člana Zakona, agencija rešava sporove između telekomunikacionih operatora koji se odnose na interkonekciju, posebno uslove za pristup mreži i/ili zakup linija. Članom 4. tačka 27. Zakona o telekomunikacijama propisano je da je interkonekcija fizička ili logička veza telekomunikacionih mreža, kojom se omogućava korisnicima jedne mreže komunikacija sa korisnicima druge mreže, odnosno pristup uslugama drugih telekomunikacionih operatora.

Upravni sud je stavom I dispozitiva pobijane presude uvažio tužbu i poništio osporenu odluku, čime je, prema članu 69. stav 1. Zakona o upravnim sporovima predmet vraćen u stanje u kome se nalazio pre donošenja osporene odluke. U obrazloženju presude navodi se da je sud odlučio kao u dispozitivu, s obzirom da je osporena odluka doneta uz povredu pravila postupka iz člana 199. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku, jer navodi

iz obrazloženja ne upućuju na odluku kakva je data u dispozitivu osporene odluke. Međutim, upravni sud nije pobijanom presudom predmet vratio nadležnom organu na ponovno odlučivanje. Po oceni Vrhovnog kasacionog suda, Upravni sud je time povredio odredbu člana 42. stav 1. Zakona o upravnim sporovima, na osnovu koje je doneta odluka prema obrazloženju pobijane presude a kojom je propisano da, ako se tužba uvažava sud presudom poništava osporeni upravni akt u celini ili delimično i vraća predmet nadležnom organu na ponovno odlučivanje, osim ako u toj stvari novi akt nije potreban. Ovo iz razloga što u obrazloženju pobijane presude Upravni sud nije dao razloge zbog kojih smatra da, prema prirodi ove upravne stvari, nije potrebno da nadležni organ posle donošenja presude donese novi akt, niti to proizilazi iz napred citiranih odredaba Zakona o telekomunikacijama i dostavljenih spisa. Sa iznetih razloga Vrhovni kasacioni sud nalazi da je učinjena povreda pravila postupka od bitnog uticaja na rešenje ove pravne stvari, jer pravilnost i zakonitost odluke iz stava prvog dispozitiva pobijane presude ne proizilazi iz razloga datih u obrazloženju te presude.

Postupajući na navedeni način Upravni sud je, po oceni ovoga suda, pobijanom presudom povredio i pravo tuženog, kao stranke u upravnom sporu, na obrazloženu sudska odluku. Naime, kada sud poništi akt protiv koga je bio pokrenut upravni spor, pravno shvatanje koje zauzima u presudi tumačeći propis koji se u konkretnom slučaju primenjuje, kao i primedbe u pogledu postupka, nadležni organ mora prihvatiti. Zbog toga, po nalaženju Vrhovnog kasacionog suda, obrazloženje sudske odluke donete u upravnom sporu ne podrazumeva samo obavezu suda da oceni sve relevantne navode tužbe već i da tuženi organ bude upoznat sa stavovima suda na kojima je ta odluka zasnovana, razlozima odluke kao i ključnim argumentima koji moraju biti precizno i jasno navedeni i zasnovani na brižljivoj i pažljivoj oceni svih dokaza cenjenih pojedinačno i zajedno i činjenica koje proizilaze iz tih dokaza. Ovo podrazumeva i obavezu suda da u obrazloženju sudske odluke navede razloge zbog kojih smatra da je priroda predmetne upravne stvari takva da nije potrebno da nadležni organ u ponovnom postupku donosi novi akt ili da nadležnom organu kome vraća predmet na ponovni postupak da precizan, jasan i određen kao i pravno argumentovan nalog, radi pravilne primene člana 69. stav 2. Zakona o upravnim sporovima, a što sve čini garanciju objektivnosti suđenja i sprečava mogućnost zloupotrebe. Sa iznetih razloga, Vrhovni kasacioni sud nalazi da se osnovano navodima zahteva ukazuje da su pobijanom presudom učinjene povrede pravila postupka koje su od bitnog uticaja na rešenje ove upravne stvari, pa je na osnovu člana 55. stav 3. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS" 111/09), odlučio kao u dispozitivu ove presude. Upravni sud je dužan da u ponovnom postupku otkloni učinjene povrede pravila postupka i raspravi pitanja na koja mu je ukazano ovom presudom imajući u vidu i navode iz zahteva za preispitivanje pobijane sudske odluke.

PRESUĐENO U VRHOVNOM KASACIONOM SUDU

dana 28.03.2013. godine, Uzp 444/2012

Zapisničar,

Radojka Marinković,s.r.

Predsednik veća - sudija,

Snežana Živković,s.r.