

# KOLOKACIJA I ZAJEDNIČKO KORIŠĆENJE U PRAVU ELEKTRONSKIH KOMUNIKACIJA\*\*

## – Upravnopravni aspekti –

### Apstrakt

*Kolokacija i zajedničko korišćenje u oblasti elektronskih komunikacija podrazumevaju da jedan ili više operatora koriste iste resurse i sredstva (najčešće infrastrukturu i povezanu opremu) sa ciljem pružanja usluga krajnjim korisnicima. U ovom radu se posebno analizira rešenje koje je uvedeno u pravni sistem Republike Srbije Zakonom o elektronskim komunikacijama 2010. godine. Zaključak je da zakonska rešenja o kolokaciji i zajedničkom korišćenju u pravnom sistemu Republike Srbije nisu u svemu usklađeni s pravom Evropske unije i da, naročito u svom upravnopravnom aspektu, nemaju sistemski kvalitet.*

**Ključne reči:** kolokacija, zajedničko korišćenje, upravno pravo.

## 1. Uvod

Institut zajedničkog korišćenja u oblasti elektronskih komunikacija podrazumeva da dva ili više operatora koriste iste resurse i sredstva (najčešće infrastrukturu i povezanu opremu) sa ciljem pružanja usluga krajnjim korisnicima. Zajedničko korišćenje može imati pozitivne, ali i negativne učinke. Pozitivni efekti mogu biti smanjenje troškova operatora, povećana mogućnost izbora za krajnje korisnike, podsticanje konkurentnosti i efikasnosti, zaštita životne sredine i dr. Najznačajniji mogući negativni efekti deljenja infrastrukture ogledaju se u smanjenju investicija i konkurentnosti.<sup>1</sup> Institut zajedničkog korišćenja elemenata mreže i pripadajućih sredstava drugog operatora uveden je u pravni poredak Republike Srbije Zakonom o elektronskim komunikacijama (u daljem tekstu: ZEK) iz 2010. godine.<sup>2</sup> Odredbama ZEK je predviđeno da se međusobna

\* Viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, [v.djuric@iup.rs](mailto:v.djuric@iup.rs)

\*\* Rad je nastao kao rezultat naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo koji finansira Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2023. godini (evidencioni broj: 451-03-47/2023-01/200049 od 3. 2. 2023).

<sup>1</sup> T. Cvetković, V. Tintor, *Regulativa elektronskih komunikacija*, Visoka škola elektrotehnike i računarstva, Beograd 2019, 115.

<sup>2</sup> Zakon o elektronskim komunikacijama – ZEK, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2010, 60/2013 – odluka US, 62/2014 i 95/2018 – dr. zakon.

prava i obaveze u zajedničkom korišćenju uređuju ugovorom, ali i mogućnost da se zajedničko korišćenje između dva ili više operatora utvrđuje rešenjem nadležnog tela (dakle, upravnim aktom) u slučaju izostanka ugovornog regulisanja tih odnosa. U tom smislu, neophodno je sagledati upravno-pravne aspekte tog pravnog instituta. No, pre toga bi valjalo predstaviti relevantne propise Evropske unije (u daljem tekstu EU) i propise pojedinih država iz okruženja koji uređuju institut zajedničkog korišćenja, uz značajnu opasku da je u domaćoj pravnoj literaturi jasno ukazivano na to da ZEK, od vremena svog donošenja, nije u svemu bio usklađen sa propisima EU koji su u to vreme bili na snazi.<sup>3</sup>

## **2. Zajedničko korišćenje u pravu EU i uporedno**

Veći broj propisa EU sadrži pravila kojima se uređuje materija od značaja za zajedničko korišćenje. U kontekstu evropskih integracija, za Srbiju su značajni sledeći akti: Uredba broj 1211/2009 Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. o uspostavljanju Tela evropskih regulatora za elektronske komunikacije i Kancelarije, Direktiva 2009/140/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 25. novembra 2009. kojom se vrše izmene: Direktive 2002/21/EC o zajedničkom regulatornom okviru za elektronske komunikacione mreže i usluge, Direktive 2002/19/EC o pristupu i međusobnom povezivanju elektronskih komunikacionih mreža i povezane infrastrukture (povezanih postrojenja) i Direktive 2002/20/EC o izdavanju dozvola za elektronske komunikacione mreže i usluge. Za materiju zajedničkog korišćenja poseban neposredan značaj ima novi regulatorni okvir iz 2018. godine koji je uspostavljen donošenjem Direktive (EU) 2018/1972 Evropskog parlamenta i Saveta o Evropskom zakoniku o elektronskim komunikacijama (u daljem tekstu: EECC).<sup>4</sup> Članom 44. EECC uređuju se kolokacija i zajedničko korišćenje elemenata mreže i povezane opreme i uvode sledeći standardi i obaveze, i za države članice EU, i za države kandidate za članstvo u EU:

- nadležni organi mogu propisati kolokaciju i zajedničko korišćenje elemenata mreže i povezane opreme radi zaštite životne sredine, javnog zdravlja, javne sigurnosti ili ostvarenja ciljeva prostornoga planiranja;
- nadležni organi mogu propisati kolokaciju i zajedničko korišćenje elemenata mreže i povezane opreme instaliranim na toj osnovi ako je operator ostvario pravo prema nacionalnom zakonodavstvu da instalira opremu na imovini u javnom ili privatnom vlasništvu, odnosno preko ili ispod takve imovine, ili je iskoristio postupak za eksproprijaciju ili korišćenje imovine;
- kolokacija ili zajedničko korišćenje elemenata mreže i povezane opreme može se ustanoviti samo nakon odgovarajućeg perioda javnih konsultacija, i to

<sup>3</sup> D. Šput, „Pravno uređivanje elektronskih komunikacija – Regulatorni okvir EU i propisi država zapadnog Balkana”, *Strani pravni život* 58, 2/2014, 175–189.

<sup>4</sup> Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 december 2018 establishing the European Electronic Communications Code, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1972&from=EN>, 28. septembar 2022.

samo u specifičnim oblastima u kojima se takvo zajedničko korišćenje smatra neophodnim radi postizanja zaštite životne sredine, javnog zdravlja, javne sigurnosti ili ciljeva prostornog planiranja;

- nadležni organi mogu ustanoviti zajedničko korišćenje takve opreme ili imovine, uključujući zemljište, zgrade, ulaze u zgrade, žičane instalacije u zgradama, antenske stubove, antene, tornjeve i druge potporne građevine, kablovske kanale, cevi, šahtove, ormariće ili mere kojima se olakšava koordinacija javnih radova;

- određivanje pravila o raspodeli troškova zajedničkog korišćenja opreme ili imovine i o koordinaciji građevinskih radova može se poveriti nadležnom regulatornom ili drugom organu;

- mere koje nadležni organ preduzima u skladu sa članom 44. EECC moraju biti objektivne, transparentne, nediskriminatorne i srazmerne. Tamo gde je relevantno, te mere će se sprovoditi u koordinaciji sa nacionalnim regulatornim organima.

Način na koji su izloženi standardi i obaveze implementirani u zakonodavstvu država članica i kandidata najbolje je sagledati na primerima Hrvatske i Crne Gore sa kojima Srbija deli isto pravno nasleđe.

Institut zajedničkog korišćenja bio je u Hrvatskoj prvobitno uređen Zakonom o elektroničkim komunikacijama iz 2008. godine, koji je doživeo više izmena i dopuna,<sup>5</sup> a u delu tamošnje pravne nauke bio kritikovan poglavito zbog rešenja za upravnosudsku zaštitu.<sup>6</sup> Godine 2022. usvojen je novi Zakon o elektroničkim komunikacijama<sup>7</sup> koji u članu 65. sveobuhvatno reguliše taj institut. Prema stavu 1. tog člana, operator, koji je na osnovu tog zakona i posebnih propisa iz područja gradnje ostvario pravo da postavi elektronsku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu na opštem dobru ili na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih lica, i to preko ili ispod tih nekretnina, ili je iskoristio postupak izvlaštenja nekretnine ili korišćenja nekretninom, ima obavezu kolokacije i zajedničkog korišćenja elektronske komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme, naročito u svrhu zaštite ljudskog zdravlja, očuvanja okoline, zaštite prostora, izbegavanja prekomerne gradnje kada je to privredno nesvrishodno ili fizički neprikladno, zaštite i očuvanja kulturnih dobara i u svrhe nacionalne bezbednosti. Način i uslovi pristupa, kolokacije i zajedničkog korišćenja elektronske komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme, nivo raspoloživosti slobodnog prostora u toj infrastrukturi i temeljne odrednice ugovora o pristupu, kolokaciji i zajedničkom korišćenju elektronske komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme, prema stavu 2. istog člana, bliže se uređuju pravilnikom koji donosi Veće Agencije (regulator u

<sup>5</sup> Zakon o elektroničkim komunikacijama, *Narodne novine*, br. 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14 i 72/17

<sup>6</sup> M. Turudić, „Novine u sustavu upravnosudske zaštite od pojedinačnih akata HAKOM-a“, *Zagrebačka pravna revija* 3, 1/2014, 81–104.

<sup>7</sup> Zakon o elektroničkim komunikacijama, *Narodne novine*, br. 76/22

Hrvatskoj). Prema stavu 3, Agencija će, pre donošenja pravilnika, sprovesti javno savetovanje, a u određenim područjima se može savetovati i s nadležnim telima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ako se takvo zajedničko korišćenje smatra potrebnim radi ostvarivanja ciljeva iz stava 1. tog člana. Pravilnik kojim se bliže uređuju ta pitanja mora da se temelji na načelima objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije i srazmernosti. Stavom 5. istog člana propisano je da infrastrukturni operator mora omogućiti operatoru korisniku, uz naknadu i na osnovu sklopljenog ugovora, pristup, kolokaciju i zajedničko korišćenje svoje elektronske komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme ili nekretnine, koja je u vlasništvu infrastrukturnog operatora, što obuhvata zemljište, zgrade i ulaze u zgrade, žične instalacije u zgradama, antene, antenske stubove, tornjeve i druge potporne građevine, kablovsku kanalizaciju, cevi, zdence, ulične ormare i mere kojima se olakšava koordiniranje građevinskih radova, ako su ispunjeni odgovarajući uslovi pristupa, kolokacije i zajedničkog korišćenja, utvrđeni pravilnikom. Prema stavu 7. istog člana Zakona, Agencija svojom odlukom infrastrukturnom operatoru može utvrditi sledeće obaveze: primenu načela nediskriminacije i odobravanja pristupa svim operatorima korisnicima uz jednake uslove, primenu načela troškovne usmerenosti na osnovu troškova gradnje i održavanja elektronske komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme, uz primerenu stopu povrata na ulaganja, izradu i objavu standardne ponude pristupa i obavezu pregovaranja o pristupu s operatorima korisnicima. Infrastrukturni operator rešava zahteve operatora korisnika za pristup, kolokaciju i zajedničko korišćenje elektronske komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme prema redosledu prijema tih zahteva, ako raspoloživost slobodnog prostora u njegovoj infrastrukturi ne prelazi nivo utvrđen pravilnikom. Ako infrastrukturni operator odbije da sklopi ugovor (isti efekat ima i uskraćivanje odgovora na zahtev u roku od 30 dana) ili ne omogući operatoru-korisniku pristup, kolokaciju ili zajedničko korišćenje svoje elektronske komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme uz uslove iz stava 5. istog člana, Agencija će, na zahtev operatora korisnika, u roku od 30 dana od dana podnošenja toga zahteva, utvrditi postoje li odgovarajući uslovi iz stava 5. tog člana i, u slučaju da postoje, doneti odluku kojom se operatoru-korisniku omogućuju pristup, kolokacija ili zajedničko korišćenje elektronske komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme infrastrukturnog operatora.

Ako se pažljivije sagledaju odredbe hrvatskog zakonodavstva i uporede s rešenjima sadržanim u članu 44. EECC, lako se dolazi do zaključka da su ona potpuno usklađena i da, štaviše, veoma precizno uređuju institut zajedničkog korišćenja uz sledeće osnovne karakteristike:

- infrastrukturni operator ima obavezu da omogući operatoru-korisniku pristup i zajedničko korišćenje svoje elektronske komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme u zakonom predviđenim slučajevima i kada su ispunjeni uslovi predviđeni podzakonskim aktom koji donosi Agencija;

- podzakonskim aktom se regulišu način i uslovi pristupa, kolokacije i zajedničkog korišćenja elektronske komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme, nivo raspoloživosti slobodnog prostora u toj infrastrukturi i temeljne odrednice ugovora o pristupu, kolokaciji i zajedničkom korišćenju elektronske komunikacijske infrastrukture i druge povezane opreme;

- pre donošenja pravilnika, Agencija može sprovesti javno savetovanje, a može se savetovati i s nadležnim telima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u određenim područjima ako se takvo zajedničko korišćenje smatra potrebnim radi ostvarivanja zakonom predviđenih ciljeva;

- kolokacija i zajedničko korišćenje se u pojedinačnom slučaju uređuju ugovorom, pri čemu Agencija svojom odlukom infrastrukturnom operatoru može utvrditi određene obaveze koje se odnose na ugovor, a koje se sastoje u primeni načela nediskriminacije i odobravanja pristupa svim operatorima korisnicima uz jednake uslove, primeni načela troškovne usmerenosti uz primerenu stopu povrata na ulaganja, izradi i objavljivanju standardne ponude pristupa i obavezi pregovaranja o pristupu s operatorima korisnicima;

- ako infrastrukturni operator odbije da sklopi ugovor ili ne omogući operatoru-korisniku pristup, kolokaciju ili zajedničko korišćenje, Agencija će, na zahtev operatora korisnika, utvrditi da li postoje odgovarajući uslovi i, u slučaju da postoje, doneti odluku – upravni akt kojom se omogućuje pristup, kolokacija ili zajedničko korišćenje.

Zakon o elektronskim komunikacijama Crne Gore<sup>8</sup> sadrži više članova kojima se uređuje institut zajedničkog korišćenja. Prema odredbama čl. 53–55. Zakona, predmet zajedničkog korišćenja mogu da budu elektronska komunikaciona infrastruktura i povezana oprema, ali ne i elektronska komunikaciona mreža. Članom 53. Zakona utvrđeno je da operator, u skladu sa raspoloživim kapacitetima, omogućava zajedničko korišćenje elemenata elektronske komunikacione infrastrukture i povezane opreme, radi racionalnog korišćenja prostora, zaštite životne sredine i zdravlja ljudi, bezbednosti, uređenja prostora i zaštite kulturnih dobara, izgradnje i korišćenja elektronske komunikacione mreže, elektronske komunikacione infrastrukture i povezane opreme. Istim članom je propisano da ako operator odbije zahtev za zajedničko korišćenje drugog operatora ili nije postignut dogovor o zajedničkom korišćenju, o zajedničkom korišćenju, na zahtev operatora, odlučuje Agencija. Članom 54. Zakona, čiji rubrum glasi „Dogovaranje o zajedničkom korišćenju”, uređuje se zajedničko korišćenje elektronske komunikacione infrastrukture i povezane opreme na nivou operatora, ali ne i operatora i trećih lica. Međusobna prava i obaveze operatora u zajedničkom korišćenju elektronske komunikacione infrastrukture i povezane opreme uređuju se ugovorom. Tim članom, između ostalog, Agenciji je dato ovlašćenje da naloži zajedničko korišćenje i odredi uslove i pravila za takvo korišćenje, ako operator nije podneo zahtev, a Agencija oceni da, radi zaštite prostora, životne sredine,

<sup>8</sup> Zakon o elektronskim komunikacijama, *Službeni list CG*, br. 40/13, 56/13, 2/17, 49/19.

zdravlja ljudi, bezbednosti, zaštite kulturnih dobara ili racionalnog korišćenja zemljišta, treba obezbediti zajedničko korišćenje elektronske komunikacione infrastrukture i povezane opreme. U tom slučaju, Agencija je dužna da pre donošenja odluke sprovede postupak javnih konsultacija. Isti član Zakona sadrži i imperativnu normu da Agencija ne sme naložiti zajedničko korišćenje elektronske komunikacione infrastrukture i povezane opreme koje bi uticalo na stvarna prava trećeg lica, bez saglasnosti tog lica. Prema Zakonu, bliži uslovi i način zajedničkog korišćenja elektronske komunikacione infrastrukture i povezane opreme, kao i mere za povećanje raspoloživosti slobodnih kapaciteta u toj infrastrukturi, utvrđuju se propisom Agencije, uz saglasnost organa državne uprave nadležnog za zaštitu životne sredine i uređenje prostora. U skladu sa članom 55. Zakona, Agencija vodi evidenciju o vrsti, raspoloživosti i geografskoj lokaciji elektronske komunikacione infrastrukture i povezane opreme koja može biti od interesa za zajedničko korišćenje.

### **3. Kolokacija i zajedničko korišćenje u pozitivnom pravu Republike Srbije**

Odredbama ZEK-a uređuje se institut zajedničkog korišćenja. Prema članu 51. tog zakona, operator ima pravo da zahteva zajedničko korišćenje (uključujući i fizičku kolokaciju) elemenata mreže, pripadajućih sredstava drugog operatora ili trećeg lica i nepokretnosti za čije korišćenje je drugi operator ili treće lice zasnovalo pravo službenosti ili nepokretnosti koja je pribavljena u postupku eksproprijacije, kada je to neophodno radi konkurentnog, ekonomičnog i efikasnog obavljanja delatnosti elektronskih komunikacija ili kada novu elektronsku komunikacionu mrežu i pripadajuća sredstva nije moguće izgraditi ili postaviti bez štetnih posledica po životnu sredinu, javnu bezbednost, realizaciju prostornih planova ili očuvanje kulturnih dobara (stav 1). Operator zaključuje ugovor sa drugim operatorom ili trećim licem, imaoceom prava raspolaganja, odnosno korišćenja elemenata mreže, pripadajućih sredstava i drugih nepokretnosti, kojim se bliže uređuju međusobna prava i obaveze u zajedničkom korišćenju, uključujući i raspodelu troškova, uzimajući u obzir prethodna ulaganja, podsticanje daljih ulaganja i mogućnost povraćaja ulaganja po razumnoj stopi s obzirom na povezane rizike (stav 2). Ako ugovor iz stava 2. tog člana ne bude zaključen u roku od 60 dana od dana podnošenja zahteva za zaključenje ugovora, Regulatorna agencija za elektronske komunikacije i poštanske usluge (u daljem tekstu: RATEL) ovlašćena je da, kada su ispunjeni uslovi iz stava 1. člana 51, na zahtev zainteresovane strane ili po službenoj dužnosti, donese rešenje kojim se utvrđuje zajedničko korišćenje, uključujući i raspodelu troškova, uzimajući u obzir prethodna ulaganja, podsticanje daljih ulaganja i mogućnost povraćaja ulaganja po razumnoj stopi s obzirom na povezane rizike (stav 3). Izložene odredbe zahtevaju dodatno tumačenje.

### 3.1. Stav 1.

Stavom 1. člana 51. ZEK-a uređena su tri pitanja – šta je predmet zajedničkog korišćenja, od koga se ono zahteva i kada se zajedničko korišćenje može zahtevati, tačnije koji uslovi moraju biti ispunjeni za zajedničko korišćenje.

Predmet zajedničkog korišćenja mogu biti elementi mreže, pripadajuća sredstva drugog operatora ili trećeg lica i određene nepokretnosti. Pojmovi elektronske mreže, a time i elemenata mreže i pripadajućih sredstava, određeni su odredbama ZEK-a (vidite dalji tekst). Iz odredbe čl. 51. st.1. ZEK-a proizlazi da predmet zajedničkog korišćenja, osim elemenata mreže i pripadajućih sredstava, može da bude i *nepokretnost*, dakle nepokretna stvar. Pojam nepokretnosti određen je u pravnom sistemu Srbije Zakonom o osnovama svojinskopравnih odnosa<sup>9</sup> i Zakonom o prometu nepokretnosti.<sup>10</sup> Prema članu 9. ZOSPO, fizička i pravna lica mogu imati pravo svojine na stambenim zgradama, stanovima, poslovnim zgradama, poslovnim prostorijama, poljoprivrednom zemljištu i drugim nepokretnostima, osim na prirodnim bogatstvima koja su u državnoj svojini (stav 1), a mogu imati pravo svojine i na pojedinim dobrima u opštoj upotrebi i na gradskom građevinskom zemljištu, u skladu sa zakonom, kao i na šumama i šumskom zemljištu – u granicama utvrđenim zakonom (stav 2). Prema članu 1. stav 2. ZPN, nepokretnosti, u smislu tog zakona, jesu: zemljište (poljoprivredno, građevinsko, šume i šumsko zemljište), zgrade (poslovne, stambene, stambeno-poslovne, ekonomske i dr.), drugi građevinski objekti i posebni delovi zgrada (stanovi, poslovne prostorije, garaže i garažna mesta) na kojima može postojati zasebno pravo svojine. Iako je pojam nepokretnosti u pravnom poretku Srbije određen izloženim odredbama, ipak se, što zbog činjenice da je taj pojam određen u smislu navedenih zakona, što zbog pravila jezičkog tumačenja prema kome se pojmovima u jednom zakonu mora dati značenje određeno odredbama tog zakona, pojam nepokretnosti u ZEK-u ne odnosi na sve pomenute vidove nepokretnih stvari. Naime, imajući u vidu da je pojam *pripadajućih sredstava*, na koja se zahtev za zajedničko korišćenje takođe može odnositi, određen članom 4. tačka 39. ZEK-a,<sup>11</sup> jasno je da u nepokretnosti u smislu člana 51. stav 1. ZEK-a spadaju samo one nepokretnosti koje nisu obuhvaćene pojmom pripadajućih sredstava, kao što su zemljište i građevinski objekti koji ne spadaju pod pojam zgrade ili delova zgrade (jer se delovi zgrade kao takvi mogu upotrebom *argumentum a maiori ad minus* smatrati pripadajućim sredstvima). Štaviše, ni sve takve nepokretnosti ne mogu biti predmet zahteva za zajedničko korišćenje. Naime, prema odredbi člana 51.

<sup>9</sup> Zakon o osnovama svojinskopравnih odnosa – ZOSPO, *Službeni list SFRJ*, br. 6/80 i 36/90, *Službeni list SRJ*, br. 29/96 i *Službeni glasnik RS*, br. 115/2005 – dr. zakon

<sup>10</sup> Zakon o prometu nepokretnosti – ZPN, *Službeni glasnik RS*, br. 93/14, 121/14 i 6/15.

<sup>11</sup> U koja spadaju povezane usluge, fizička infrastruktura i druga sredstva ili elementi povezani sa elektronskom komunikacionom mrežom ili elektronskom komunikacionom uslugom, koji omogućavaju ili podržavaju pružanje usluga putem te mreže ili usluge ili se mogu iskoristiti u te svrhe, uključujući, između ostalog, zgrade ili ulaze u zgrade, kablovsku kanalizaciju i vodove u zgradama, antene, tornjeve i druge potporne objekte, provodne cevi i kanale, stubove, šahtove i razvodne ormare.

stav 1. ZEK-a, reč je samo o nepokretnostima za čije korišćenje je drugi operator ili treće lice zasnovalo pravo službenosti ili koje su pribavljene u postupku eksproprijacije. Dakle, postoje dva alternativno postavljena uslova za mogućnost da nepokretnost bude predmet zajedničkog korišćenja – da je nad nepokretnošću zasnovano pravo službenosti ili da je nepokretnost pribavljena u postupku eksproprijacije.

U pogledu prvog uslova (da je nad nepokretnošću zasnovano pravo službenosti) važno je istaći da iz odredbe ZEK-a sledi da je u pitanju lična službenost jer ZEK izričito propisuje da je drugi operator ili treće lice zasnovalo pravo službenosti. To je korišćenje, tačnije pravo upotrebe, koje je zasnovao drugi operator ili treće lice. Imajući u vidu da pravo upotrebe nastaje i prestaje prema pravilima koja važe za plodouživanje, u razmatranju tog uslova važno je istaći da se u ZOSPO samo nabrajaju lične službenosti uz upućivanje na njihovo regulisanje zakonom, te da zakon koji se odnosi na nastanak, sadržinu i prestanak plodouživanja (a time i prava upotrebe) još uvek nije donet i da se na lične službenosti još uvek primenjuju i pravila iz Srpskog građanskog zakonika iz 1844. godine! No, bilo kako bilo, u razmatranju tog uslova treba imati u vidu osnovno načelo *servitus servitutis esse non potest* prema kome ne može postojati službenost na službenosti, iz čega sledi i da titular nekog prava službenosti ne može iz tog svog prava da izdvoji manji skup ovlašćenja i ustanovi novu službenost u korist nekog drugog lica.

Drugi uslov za mogućnost da nepokretnost bude predmet zajedničkog korišćenja je da je nepokretnost pribavljena u postupku eksproprijacije. Inače, prema članu 3. Zakona o eksproprijaciji,<sup>12</sup> nepokretnostima u smislu toga zakona smatraju se zemljišta, zgrade i drugi građevinski objekti. Imajući u vidu da ZEKS poznaje dva vida eksproprijacije – potpunu, prema kojoj se danom pravnosnažnosti rešenja o eksproprijaciji menja sopstvenik na ekspropriisanoj nepokretnosti, i nepotpunu, koja podrazumeva da se može ustanoviti i službenost na nepokretnosti ili zakup na zemljištu na određeno vreme, jasno je da se drugi uslov za zajedničko korišćenje nepokretnosti odnosi na potpunu eksproprijaciju. Naime, ako je nepokretnost pribavljena u postupku eksproprijacije, onda je jasno da je sopstvenik te nepokretnosti promenjen, tačnije da ju je novi sopstvenik pribavio i da je novi sopstvenik drugi operator ili treće lice u smislu ZEK-a.

Osim od operatora, zajedničko korišćenje se može zahtevati i od „trećih lica”, pa se nameće pitanje koja su lica obuhvaćena tim pojmom. Načelno posmatrano, to mogu biti sva fizička i pravna lica. Međutim, budući da iz relevantnih odredaba ZEK-a proizilazi da se zajedničko korišćenje može zahtevati i od drugog operatora, *a contrario* u treća lica ne mogu spadati operatori. Takođe, imajući u vidu da se zahtev za zajedničko korišćenje odnosi na elemente mreže i pripadajuća sredstva trećih lica koja se u odredbi navode u genitivu, jasno je da je reč o trećim licima koja imaju svojину nad tim elementima i pripadajućim sredstvima. U kontekstu eksproprijacije, a imajući u vidu da je odredbama ZEKS-a pro-

<sup>12</sup> Zakon o eksproprijaciji – ZEKS, *Službeni glasnik RS*, br. 53/95, *Službeni list SRJ*, br. 16/01 – odluka SUS i *Službeni glasnik RS*, br. 20/09, 55/13 – odluka US i 106/16 – autentično tumačenje.



pisano da se eksproprijacija može vršiti za potrebe Republike Srbije, autonomne pokrajine, grada, grada Beograda, opštine, javnih fondova, javnih preduzeća, privrednih društava koja su osnovana od javnih preduzeća i za potrebe privrednih društava sa većinskim državnim kapitalom osnovanih od Republike Srbije, autonomne pokrajine, grada, grada Beograda ili opštine, ako zakonom nije drukčije određeno (član 8. stav 1. ZEK-a) i da predlog za eksproprijaciju može podneti korisnik eksproprijacije tek pošto je u skladu sa tim zakonom utvrđen javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti, jasno je da novi sopstvenik u slučaju potpune eksproprijacije mogu biti samo Republika Srbija, autonomne pokrajine, gradovi, grad Beograd, opštine, javni fondovi, javna preduzeća, privredna društva koja su osnovana od javnih preduzeća i privredna društva sa većinskim državnim kapitalom osnovana od Republike Srbije, autonomne pokrajine, grada, grada Beograda ili opštine. S druge, pak, strane, imajući u vidu izloženu odredbu člana 51. stav 1. ZEK-a prema kojoj su u tom slučaju zahteva za zajedničko korišćenje drugi operator ili treće lice pribavili nepokretnosti u postupku eksproprijacije, jasno je da bi drugi operator u tom kontekstu mogla biti samo ona lica koja su osnovana kao javna preduzeća, odnosno privredna društva koja su osnovana od javnih preduzeća i privredna društva sa većinskim državnim kapitalom osnovana od Republike Srbije, autonomne pokrajine, grada, grada Beograda ili opštine i koji su u postupku eksproprijacije pribavili zemljišta, jer su zgrade i drugi građevinski objekti koje ZEK navodi kao mogući predmet eksproprijacije već obuhvaćeni pojmom pripadajućih sredstava u smislu ZEK-a. Štaviše, imajući u vidu da iz Zakona o budžetskom sistemu<sup>13</sup> proističe da javni fondovi mogu biti vanbudžetski, koji, prema tom zakonu, obuhvataju pravna lica osnovana zakonom koja se finansiraju iz specifičnih poreza, namenskih doprinosa i neporeskih prihoda (Republički fond za zdravstveno osiguranje, Fond za socijalno osiguranje vojnih osiguranika itd.), i budžetski fondovi, koji i nemaju svojstvo pravnog lica, kao i uzimajući u obzir regulativu u oblasti elektronskih komunikacija, jasno je da drugi operatori koji su stekli pravo svojine u postupku eksproprijacije mogu biti samo privredna društva koja su osnovana od javnih preduzeća i privredna društva s većinskim državnim kapitalom, a to se, prema postojećem stanju stvari, odnosi samo na operatora Telekom Srbija a.d. S druge strane, treća lica, u kontekstu navedenih zakonskih odredaba, koja su u postupku eksproprijacije pribavila nepokretnost mogu biti svi pomenuti subjekti. Međutim, ako bi se pojam eksproprijacije sadržan u odredbi člana 51. stav 1. ZEK-a doveo u sistemsku vezu s preostalim odredbama tog zakona, a naročito s odredbom člana 49. ZEK-a prema kojoj se javni interes može utvrditi za eksproprijaciju nepokretnosti ali samo radi izgradnje i postavljanja elektronskih komunikacionih mreža i pripadajućih sredstava, i to u skladu sa zakonom kojim se uređuje eksproprijacija, onda bi se moglo zaključiti da ni ti subjekti u celini i/ili apstraktno ne bi mogli biti smatrani trećim licima, tačnije da

---

<sup>13</sup> Zakon o budžetskom sistemu, *Službeni glasnik RS*, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 i 118/2021 – dr. zakon

bi „treća lica” u tom kontekstu mogla biti Republika Srbija, autonomne pokrajine, gradovi, grad Beograd, opštine, javni fondovi, javna preduzeća, privredna društva koja su osnovana od javnih preduzeća i privredna društva sa većinskim državnim kapitalom osnovana od Republike Srbije, autonomne pokrajine, grada, grada Beograda ili opštine, ali samo ako je eksproprijacija izvršena radi izgradnje i postavljanja elektronskih komunikacionih mreža i pripadajućih sredstava.

Prema članu 51. stav 1. ZEK-a, operator ima pravo da zahteva zajedničko korišćenje kada je to *neophodno zbog konkurentnog, ekonomičnog i efikasnog obavljanja delatnosti elektronskih komunikacija ili kada novu elektronsku komunikacionu mrežu i pripadajuća sredstva nije moguće izgraditi ili postaviti bez štetnih posledica po životnu sredinu, javnu bezbednost, realizaciju prostornih planova ili očuvanje kulturnih dobara*. To su dva alternativno postavljena uslova – 1. kada je to neophodno zbog konkurentnog, ekonomičnog i efikasnog obavljanja delatnosti elektronskih komunikacija ili 2. kada novu elektronsku komunikacionu mrežu i pripadajuća sredstva nije moguće izgraditi ili postaviti bez štetnih posledica po životnu sredinu, javnu bezbednost, realizaciju prostornih planova ili očuvanje kulturnih dobara. Iz prvog uslova proizilazi da zajedničko korišćenje mora biti neophodno, dakle ključno, važno, odnosno nužno da bi obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija bilo konkurentno, ekonomično i efikasno. Taj uslov sadrži tri kriterijuma, odnosno elementa (konkurentno, ekonomično i efikasno obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija), koji su kumulativno postavljene, što znači da svaki od njih mora da bude ostvaren da bi se uredilo, odnosno utvrdilo zajedničko korišćenje. ZEK ne sadrži odredbe kojima se uređuje značenje pojmova konkurentno, ekonomično i efikasno obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija, već u članu 3. kao cilj i načelo regulisanja odnosa u oblasti elektronskih komunikacija utvrđuje podsticanje konkurencije, ekonomičnosti i delotvornosti u obavljanju delatnosti elektronskih komunikacija, na tehnološki neutralnoj osnovi. Reč je zapravo o jednom pravnom standardu čiji se sadržaj može utvrditi tek kada se primeni na određenu konkretnu situaciju. Prema drugom uslovu člana 51. stav 1. ZEK-a, operator ima pravo da zahteva zajedničko korišćenje kada novu elektronsku komunikacionu mrežu i pripadajuća sredstva nije moguće izgraditi ili postaviti bez štetnih posledica po životnu sredinu, javnu bezbednost, realizaciju prostornih planova ili očuvanje kulturnih dobara. Inače, prema relevantnom podzakonskom okviru, elektronska komunikaciona mreža i pripadajuća infrastruktura u poslovnim i stambenim objektima dimenzionišu se za potrebe zajedničkog korišćenja više operatora, tako da je svim zainteresovanim operatorima omogućen pristup uz ravnopravne i nediskriminatorne uslove, čime se promoviše multioperatorski rad u vertikalnom segmentu mreže za pristup i stvaraju uslovi za razvoj konkurentnog tržišta.<sup>14</sup> Izostanak mogućnosti izgradnje ili postavljanja nove elektronske komunikacione mreže i pripadajućih sredstava

---

<sup>14</sup> M. Janković, M. Arsekić Kraković, B. Jovalekić, „Regulatorni i tehnički izazovi u vertikalnom segmentu mreže za pristup”, *Telekomunikacije* 11/2013, [http://www.telekomunikacije.rs/aktuelni\\_broj/dr\\_milan\\_jankovic,\\_mr\\_mirjana\\_arskickrakovic,\\_branislav\\_jovalekic:\\_regulatorni\\_i\\_tehnicky\\_izazovi\\_u\\_vertikalnom\\_segmetu\\_mre\\_dje\\_za\\_pristup.497.html](http://www.telekomunikacije.rs/aktuelni_broj/dr_milan_jankovic,_mr_mirjana_arskickrakovic,_branislav_jovalekic:_regulatorni_i_tehnicky_izazovi_u_vertikalnom_segmetu_mre_dje_za_pristup.497.html), 21. maj 2022.

mora biti posledica neminovnosti nastupanja štetnih posledica u određenim situacijama i/ili oblastima društvenog života koje su određene kriterijumima životne sredine, javne bezbednosti, realizacije prostornih planova ili očuvanja kulturnih dobara. Uslov nemogućnosti izgradnje ili postavljanja mreže i pripadajućih sredstava zbog neminovnosti nastupanja štetnih posledica alternativno je postavljen, tačnije dovoljno je da nije moguće izgraditi ili postaviti mrežu i pripadajuća sredstva zbog štetnih posledica po životnu sredinu, po javnu bezbednost, po realizaciju prostornih planova ili po očuvanje kulturnih dobara. Prema članu 42. ZEK-a, elektronske komunikacione mreže i pripadajuća sredstva se grade ili postavljaju u skladu sa zakonom kojim se uređuju prostorno planiranje i izgradnja, propisima kojima se uređuju oblast zaštite životne sredine i oblast zaštite kulturnih dobara. Primetno je da u tom članu ZEK-a nije spomenuta oblast javne bezbednosti. Imajući u vidu ovlašćenja RATEL-a vezana za institut zajedničkog korišćenja i činjenicu da prema članu 51. stav 3. ZEK-a donošenju rešenja kojim se utvrđuje zajedničko korišćenje prethodi ispunjenost uslova za takvo korišćenje, jasno je da ocenu ispunjenosti uslova eventualnog nastupanja štetnih posledica ne može dati RATEL već drugi nadležni organi u skladu s propisima kojima su uređene oblasti prostornog planiranja i izgradnje, zaštite životne sredine, javne bezbednosti i zaštite kulturnih dobara.

### 3.2. Stav 2.

Prema st. 2. čl. 51. ZEK-a, operator *zaključuje* ugovor sa drugim operatorom ili trećim licem, imaoceom prava raspolaganja, odnosno korišćenja elemenata mreže, pripadajućih sredstava i drugih nepokretnosti, kojim se bliže uređuju međusobna prava i obaveze u zajedničkom korišćenju, uključujući i raspodelu troškova, uzimajući u obzir prethodna ulaganja, podsticanje daljih ulaganja i mogućnost povraćaja ulaganja po razumnoj stopi s obzirom na povezane rizike. Zaključenjem takvog ugovora zasniva se obligacionopravni odnos između ugovornih strana na koji se primenjuje Zakon o obligacionim odnosima.<sup>15</sup> Imajući u vidu izloženu formulaciju, moglo bi se postaviti pitanje da li je posredi zakonska obaveza zaključenja ugovora na strani operatora ili trećeg lica imaooca prava raspolaganja, odnosno korišćenja elemenata mreže, pripadajućih sredstava i drugih nepokretnosti. Imajući u vidu da je stavom 3. istog člana predviđena solucija za situaciju da ugovor ne bude zaključen, jasno je da je za takav odnos relevantno načelo autonomije volje ugovornih strana, tačnije da su strane u tom obligacionom odnosu slobodne, u granicama prinudnih propisa, javnog poretka i dobrih običaja, da svoje odnose urede po svojoj volji. Budući da operator, prema članu 51. stav 1. ZEK-a, ima pravo da podnese zahtev za zajedničko korišćenje drugom operatoru ili trećem licu i da iz stava 2. tog člana proizilazi da je bitan sastojak ugovora o zajedničkom korišće-

<sup>15</sup> Zakon o obligacionim odnosima – ZOO, *Službeni list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Službeni list SFRJ*, br. 31/93, *Službeni list SCG*, br. 1/2003 – Ustavna povelja i *Službeni glasnik RS*, br. 18/2020.

nju raspodela troškova, uzimajući u obzir prethodna ulaganja, podsticanje daljih ulaganja i mogućnost povraćaja ulaganja po razumnoj stopi s obzirom na povezanu riziku, logično je da će zaključenju ugovora o zajedničkom korišćenju prethoditi pregovori o zaključenju ugovora i/ili ponuda, odnosno predlog za zaključenje ugovora koji, prema ZOO, mora da sadrži sve bitne sastojke ugovora tako da bi se njegovim prihvatanjem mogao zaključiti ugovor (što je od značaja za tumačenje stava 3. člana 51. ZEK-a – videti dalji tekst).

### 3.3. Stav 3.

U slučaju da obligacionopravni ugovor o zajedničkom korišćenju čije je zaključivanje predviđeno stavom 2. člana 51. ZEK-a ne bude zaključen u roku od 60 dana od dana podnošenja zahteva, RATEL je ovlašćen da *na zahtev zainteresovane strane ili po službenoj dužnosti rešenjem utvrdi zajedničko korišćenje*. Iz te zakonske formulacije sledi zaključak da je zakonodavac predvideo da se u slučaju izostanka ugovornog regulisanja jedna pojedinačna životna situacija koja je po svojoj pravnoj prirodi građanskopravna – ugovorna stvar, pretvara u upravnu stvar! Prema važećem zakonskom određenju, upravna stvar je pojedinačna nesporna situacija od javnog interesa u kojoj neposredno iz pravnih propisa proizilazi potreba da se buduće ponašanje stranke autoritativno pravno odredi (član 5. Zakona o upravnim sporovima),<sup>16</sup> odnosno, nešto šire, pojedinačna situacija u kojoj organ, neposredno primenjujući zakone, druge propise i opšte akte, pravno ili faktički utiče na položaj stranke tako što donosi upravne i garantne akte, zaključuje upravne ugovore, preuzima upravne radnje i pruža javne usluge (član 2. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku<sup>17</sup>). Suštinska obeležja upravne stvari jesu konkretnost, nespornost, postojanje javnog interesa i neophodnost autoritativnog uređivanja pojedinačnim pravnim aktom. Tako shvaćena, upravna stvar se kvalitativno razlikuje od ugovorne stvari u kojoj se ponašanje takođe uređuje dispozicijom, ali na osnovu autonomije volja i ravnopravnosti stranaka, tačnije dvostranim pravnim poslom – ugovorom građanskopravne prirode.<sup>18</sup> U tom smislu, ovlašćenje RATEL-a da, kada su ispunjeni uslovi iz stava 1. člana 51, na zahtev zainteresovane strane ili po službenoj dužnosti, donese rešenje kojim se utvrđuje zajedničko korišćenje predstavlja svojevrsno konvertovanje ugovorne u upravnu stvar i otvoreno je pitanje da li je takvo zakonsko rešenje u skladu s načelom autonomije volje stranaka.

Štaviše, čak i kada bi se zanemarile izložene opaske, trebalo bi ukazati i na još jedno, donekle sporno rešenje koje je sadržano u odredbi člana 51. stav 3. ZEK-a. Naime, RATEL je ovlašćen da rešenjem utvrdi zajedničko korišćenje *na*

<sup>16</sup> Zakon o upravnim sporovima – ZUS, *Službeni glasnik RS*, br. 111/2009

<sup>17</sup> Zakon o opštem upravnom postupku – ZUP, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje.

<sup>18</sup> D. Milkov, *Upravno pravo II, Upravna delatnost*, Pravni fakultet Novi Sad, Novi Sad 2010, 22; P. Kunić, *Upravno pravo, Opšti i posebni dio*, Pravni fakultet u Banja Luci, Banja Luka 2001, 359.

zahtev zainteresovane strane ili po službenoj dužnosti. Takvo rešenje nije u skladu sa članom 90. ZUP-a, iz koga proističe da organ pokreće postupak po jednom od dva moguća osnova u jednoj vrsti upravnog postupka – ili po službenoj dužnosti ili na zahtev stranke – i nesumnjivo predstavlja svojevrsnu pravnu nelogičnost. Dakle, imajući u vidu predmet posebnog upravnog postupka predviđenog članom 51. stav 3. ZEK-a, jedini logičan način pokretanja postupka bio bi na zahtev zainteresovane strane (stranke). No, čak i kada bi se izloženi zaključak prenebregnuo, ostalo bi otvoreno pitanje na koji način bi RATEL mogao po službenoj dužnosti da pokrene takav postupak. Naime, prema članu 90. stav 2. ZUP-a, organ pokreće postupak po službenoj dužnosti kada je to propisom određeno ili kada organ utvrdi ili sazna da je, s obzirom na činjenično stanje, neophodno zaštititi javni interes. Zahtev iz člana 90. stav 2. ZUP-a da se postupak pokreće po službenoj dužnosti kada je to propisom određeno *podrazumeva da je imperativnom, kogentnom normom organ obavezan da pokrene postupak*,<sup>19</sup> što prema člana 51. stav 3. ZEK-a nije slučaj, jer je RATEL *ovlašćen* da po službenoj dužnosti pokrene postupak. Drugim rečima, RATEL to može, ali i da ne mora da učini. Takođe, ni zahtev iz člana 90. stav 2. ZUP-a da organ pokreće postupak kada utvrdi ili sazna da je, s obzirom na činjenično stanje, neophodno zaštititi javni interes, dakle kada je posredi ocena organa, a sa ciljem zaštite određenog javnog interesa, možda nije potpuno primenljiv u situaciji predviđenoj članom 51. stav 3. ZEK-a, jer ne samo da je otvoreno pitanje da li se izostanak zaključivanja jednog obligacionopravnog ugovora može smatrati javnim interesom već i zbog toga što je praktično veoma teško da RATEL, bez obaveštenja a time i zahteva zainteresovane strane, utvrdi ili sazna da je, s obzirom na činjenično stanje, neophodno zaštititi javni interes.

Osim što utvrđuje zajedničko korišćenje, RATEL svojim rešenjem *obavezno* odlučuje i o raspodeli troškova takvog korišćenja jer zakonska odredba jasno upućuje da utvrđivanje zajedničkog korišćenja uključuje i raspodelu troškova. Odluka o raspodeli troškova trebalo bi da bude doneta uzimanjem u obzir tri kumulativno postavljena kriterijuma – 1. prethodnih ulaganja, 2. podsticanja daljih ulaganja i 3. mogućnosti povraćaja ulaganja po razumnoj stopi s obzirom na povezane rizike. Ostavljajući po strani veoma važno pitanje na koji bi način RATEL, čije nadležnosti<sup>20</sup> (a sledstveno tome verovatno ni kapaciteti) ne obuhvataju problematiku sagledavanja troškova i eventualnih rizika, uopšte mogao da odlučuje na osnovu tih kriterijuma (pri čemu bi takvo odlučivanje neizostavno moralo biti

<sup>19</sup> Z. Tomić, *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Službeni glasnik, Beograd 2019, 429.

<sup>20</sup> Prema čl. 6. ZEK-a, RATEL: 1) donosi podzakonske akte; 2) odlučuje o pravima i obavezama operatora i korisnika; 3) saraduje sa organima i organizacijama nadležnim za oblast radiodifuzije, zaštite konkurencije, zaštite potrošača, zaštite podataka o ličnosti i drugim organima i organizacijama po pitanjima značajnim za oblast elektronskih komunikacija; 4) saraduje sa nadležnim regulatornim i stručnim telima država članica Evropske unije i drugih država radi usaglašavanja prakse primene propisa iz oblasti elektronskih komunikacija i podsticanja razvoja prekograničnih elektronskih komunikacionih mreža i usluga; 5) učestvuje u radu međunarodnih organizacija i institucija u oblasti elektronskih komunikacija u svojstvu nacionalnog regulatornog tela u oblasti elektronskih komunikacija; 5a) obavlja regulatorne i druge poslove iz oblasti poštanskih usluga, u skladu sa posebnim zakonom kojim se uređuju poštanske usluge; 6) obavlja druge poslove u skladu sa zakonom.

argumentovano u obrazloženju rešenja o zajedničkom korišćenju i impliciralo bi usmenu raspravu u postupku), nesumnjivo je jasno da upravno odlučivanje o raspodeli troškova zajedničkog korišćenja između operatora, a na osnovu utvrđenih kriterijuma, nosi izvestan rizik eventualnog prouzrokovanja štete, naročito operatoru koji je imalac prava raspolaganja, odnosno korišćenja elemenata mreže, pripadajućih sredstava i drugih nepokretnosti, naprosto zbog toga što neadekvatno utvrđivanje raspodele troškova ili utvrđivanje raspodele troškova koje u obzir ne bi uzelo sve te kriterijume, samo po sebi, već može značiti štetu po jednog operatora jer je rešenje RATEL-a, po prirodi stvari, izvršno. Takvo odlučivanje RATEL-a nameće dva značajna pitanja – 1. odgovornost za takvu štetu i 2. pravni postupak u kojem bi se o visini i naknadi takve štete moglo odlučivati.<sup>21</sup>

#### 4. Zaključak

Analiza predočena u ovom radu nameće zaključak da zakonska rešenja o kolokaciji i zajedničkom korišćenju u pravnom sistemu Republike Srbije nisu u svemu usklađeni s pravom EU i uporednim rešenjima i da nemaju sistemski kvalitet. Taj zaključak se odnosi i na *ratione personae* i na *ratione materie* aspekte tog pravnog instituta. Naime, prema pojedinim rešenjima, zajedničko korišćenje se ne može zahtevati od trećih lica koja imaju pravo svojine, a u Republici Srbiji je to omogućeno čak i trećim licima koja imaju pravo službenosti, što protivreči samoj suštini pravnog instituta službenosti. Takođe, uslovi, a naročito postupak odlučivanja o zajedničkom korišćenju koji u konačnici može dovesti do konvertovanja građanskopravne – ugovorne stvari u upravnu stvar i upravnoopravnog odlučivanja o zajedničkom korišćenju preciznije su postavljeni u pravu EU i uporednom pravu, jer obuhvataju javne konsultacije i preciznije podzakonsko regulisanje, što je u pravu Republike Srbije izostalo. Na taj način, konvertovanje građanskopravne – ugovorne stvari u upravnu stvar poprima elemente i diskrecionog odlučivanja, a čitav niz pitanja u vezi s upravnopravnim odlučivanjem o takvom korišćenju, počevši od utvrđivanja javnog interesa, putem načina pokretanja upravnog postupka, pa sve do implikacija takvog odlučivanja na naknadu štete, ostavlja otvorenim. U tom smislu, budućim izmenama ZEK-a taj institut bi trebalo preciznije urediti i u svemu uskladiti s novim regulatornim okvirom u pravu EU, s određenim aspektima sadržanim u uporednopravnim rešenjima, a naročito sa sistemskim rešenjima ZUP-a, čime bi se i pomanjkanje sistemskog kvaliteta postojećih domaćih rešenja, naročito u upravnopravnim aspektima tog instituta, u velikoj meri prevazišlo.

---

<sup>21</sup> V. Đurić, J. Čeranić Perišić, „Naknada štete u slučaju upravnog utvrđivanja zajedničkog korišćenja u oblasti elektronskih komunikacija”, *Prouzrokovanje štete, naknada štete i osiguranje*, Zbornik radova sa XXV međunarodne naučne konferencije, (ur. Z. Petrović, V. Čolović, N. Mrvić Petrović), Udruženje za odštetno pravo, Institut za uporedno pravo, Pravosudna akademija i Intermeks, Beograd – Valjevo 2022, 206, 207.

## Literatura

- Cvetković T., Tintor V., *Regulativa elektronskih komunikacija*, Visoka škola elektrotehnike i računarstva, Beograd 2019.
- Đurić V., Čeranić Perišić J., „Naknada štete u slučaju upravnog utvrđivanja zajedničkog korišćenja u oblasti elektronskih komunikacija”, *Prouzrokovanje štete, naknada štete i osiguranje*, Zbornik radova sa XXV međunarodne naučne konferencije, ur. Z. Petrović, V. Čolović, N. Mrvić Petrović, Udruženje za odštetno pravo, Institut za uporedno pravo, Pravosudna akademija i Intermeks, Beograd – Valjevo 2022, 201–214.
- Kunić P., *Upravno pravo, Opšti i posebni dio*, Pravni fakultet u Banja Luci, Banja Luka 2001.
- Milkov D., *Upravno pravo II, Upravna delatnost*, Pravni fakultet Novi Sad, Novi Sad 2010.
- Tomić Z., *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku*, Službeni glasnik, Beograd 2019.
- Turudić M., „Novine u sustavu upravnosudske zaštite od pojedinačnih akata HAKOM-a”, *Zagrebačka pravna revija* 3, 1/2014, 81–104.
- Šuput D., Pravno uređivanje elektronskih komunikacija – Regulatorni okvir EU i propisi država zapadnog Balkana, *Strani pravni život* 58, 2/2014, 175–189.

## Propisi i drugi akti

- Zakon o elektronskim komunikacijama, *Službeni glasnik RS* br. 44/2010, 60/2013 – odluka US, 62/2014 i 95/2018 – dr. zakon.
- Zakon o elektroničkim komunikacijama, *Narodne novine*, br. 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14 i 72/17.
- Zakon o elektroničkim komunikacijama, *Narodne novine*, br. 76/22.
- Zakon o elektronskim komunikacijama, *Službeni list CG*, br. 40/13, 56/13, 2/17, 49/19.
- Zakon o budžetskom sistemu, *Službeni glasnik RS*, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 i 118/2021 – dr. zakon
- Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 december 2018 establishing the European Electronic Communications Code, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L1972&from=EN>, 28. septembar 2022.
- Zakon o osnovama svojinskoopravnih odnosa, *Službeni list SFRJ*, br. 6/80 i 36/90, *Službeni list SRJ*, br. 29/96 i *Službeni glasnik RS*, br. 115/2005 – dr. Zakon.

Zakon o prometu nepokretnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 93/14, 121/14 i 6/15.

Zakon o eksproprijaciji, *Službeni glasnik RS*, br. 53/95, *Službeni list SRJ*, br. 16/01 – odluka SUS i *Službeni glasnik RS*, br. 20/09, 55/13 – odluka US i 106/16 – autentično tumačenje.

Zakon o obligacionim odnosima, *Službeni list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, *Službeni list SFRJ*, br. 31/93, “Sl. list SCG”, br. 1/2003 – Ustavna povelja i *Službeni glasnik RS* br. 18/2020.

Zakon o upravnim sporovima, *Službeni glasnik RS*, br. 111/2009.

Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni glasnik RS* br. 18/2016 i 95/2018 – autentično tumačenje.

### **Internet izvori**

Janković M., Arsekić Kraković M., Jovalekić B., Regulatorni i tehnički izazovi u vertikalnom segmentu mreže za pristup, *Telekomunikacije* 11/2013, [http://www.telekomunikacije.rs/aktuelni\\_broj/dr\\_milan\\_jankovic,\\_mr\\_mirjana\\_arsekic-krakovic,\\_branislav\\_jovalekic:\\_regulatorni\\_i\\_tehnicky\\_izazovi\\_u\\_vertikalnom\\_segmentu\\_mredje\\_za\\_pristup.497.html](http://www.telekomunikacije.rs/aktuelni_broj/dr_milan_jankovic,_mr_mirjana_arsekic-krakovic,_branislav_jovalekic:_regulatorni_i_tehnicky_izazovi_u_vertikalnom_segmentu_mredje_za_pristup.497.html), 21. maj 2022.



Vladimir Đurić, PhD

Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law Belgrade

**CO-LOCATION AND SHARING OF NETWORK ELEMENTS  
IN THE LAW OF ELECTRONIC COMMUNICATIONS  
– Administrative law aspects –**

*Summary*

*Co-location and sharing of network elements in the field of electronic communications means that one or more operators use the same resources and means (usually infrastructure and related equipment) in order to provide services to end users. This paper specifically analyzes the solution introduced into the legal system of the Republic of Serbia by the Law on Electronic Communications 2010. The conclusion is that legal solutions on collocation and sharing of network elements in the legal system of the Republic of Serbia are not fully harmonized with EU law and don't have systemic quality, especially in the administrative law sense.*

**Key words:** Collocation, sharing of network elements, administrative law.