

Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost
Bulevar Džordža Vašingtona 56, Kula C, Podgorica
Direktorica
g-đa Marija Konjević

Crna Gora AGENCIJA ZA ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE I POŠTANSKU DJELATNOST Podgorica			
Primljeno:		08.08.2025.	
Org. jed.	Broj	Prilog	Vrijednost
0102	4577/1		

07.08.2025. godine

PREDMET:

- Za otvoreni konsultativni proces povodom pripreme Pravilnika o metodologiji obračuna neto troškova pružanja univerzalne usluge;
- Za otvoreni konsultativni proces povodom pripreme Pravilnika o načinu pružanja univerzalne usluge;
- Za otvoreni konsultativni proces povodom pripreme Analize kvaliteta pružanja univerzalne usluge.

Poštovana gospođo Konjević,

U skladu sa otvorenim konsultativnim procesom povodom Nacrta Pravilnika o metodologiji obračuna neto troškova pružanja univerzalne usluge, Nacrta Pravilnika o načinu pružanja univerzalne usluge i Nacrta Analize kvaliteta pružanja univerzalne usluge, želimo da istaknemo sljedeće:

Nacrt Pravilnika o metodologiji obračuna neto troškova pružanja univerzalne usluge

- Članom 3. stav 2, tačka 1 predviđena je obaveza simulacije poslovanja bez obaveze pružanja univerzalne usluge kako bi prikazao poslovanje bez ove obaveze.

Nijesmo pronašli sličan primjer obaveze u uporednoj praksi, koja se uvodi kao dodatni zahtjev prema operatoru, pored obaveze vođenja posebne računovodstvene evidencije i drugih administrativno računovodstvenih zahtjeva, te smatramo da istu treba izostaviti.

- Članom 3, stav 2, tačka 6 definisano je da ukoliko operator može apsorbovati trošak bez značajnog uticaja na održivost svog poslovanja, Agencije će smatrati da nije nastalo neopravdano opterećenje. Slična konstatacija je navedena i u članu 5, stav 4, tačka 2, alineja 2 gdje je definisano da ako Agencija utvrdi da

neto troškovi ne predstavljaju značajno opterećenje (odnosno da je u granicama komercijalne održivosti za operatora), zahtjev za naknadu će biti odbijen, te operator nema pravo na kompenzaciju za tu godinu.

Ovako formulisane odredbe ostavljaju prostor za široku diskrecionu ocjenu Agencije, čak i u slučajevima kada operator dokaže postojanje opravdanih neto troškova i dostavi kompletnu dokumentaciju u skladu s propisanom procedurom. Smatramo da takav pristup nije u potpunosti usklađen s principima pravne sigurnosti i predvidivosti, jer stvara visok stepen neizvjesnosti za operatore u pogledu refundacije uložених sredstava.

Predlažemo da se Pravilnikom jasno i precizno definiše da svaki trošak koji je nastao kao direktna posljedica pružanja usluge Univerzalnog servisa, a koji je uredno dokumentovan i opravdan, mora biti predmet refundacije – bez obzira na njegov iznos ili subjektivnu procjenu njegovog uticaja na održivost poslovanja operatora. Time bi se obezbijedila veća pravna jasnoća i transparentnost postupka. U suprotnom, postoji opasnost da operatori unaprijed ne mogu znati da li će im opravdani troškovi – bilo da se radi o 1.000, 10.000 ili 100.000 EUR – biti priznati i refundirani.

- Članom 4, stav 1 predviđeno je da izvještaj o pružanju univerzalne usluge za prethodnu kalendarsku godinu treba da bude praćen izjavom nezavisnog revizora o tačnosti i potpunosti finansijskih iskaza koji su korišćeni u obračunu.

Smatramo da je neophodno jasno precizirati da li se pod pomenutom izjavom podrazumijeva revizorski izvještaj o ukupnim finansijskim iskazima koje svaka kompanija priprema za prethodnu kalendarsku godinu i koji se svakako dostavlja Agenciji, ili se, pak, misli na posebnu izjavu nezavisnog revizora koja se odnosi isključivo na finansijske pokazatelje vezane za pružanje Univerzalnog servisa. U vezi s tim, želimo istaći da bi uvođenje obaveze pribavljanja posebne izjave predstavljalo dodatno administrativno i finansijsko opterećenje za operatore, koje smatramo neopravdanim, pored toga što nije predviđena Zakonom o elektronskim komunikacijama (u daljem tekstu: zakon). Radi racionalizacije postupka i izbjegavanja nepotrebnih troškova, predlažemo da se Pravilnikom jasno definiše da je dovoljno dostaviti redovni revizorski izvještaj.

- Član 4, stav 2, predviđa i izradu studije koji dokazuju razloge da je postojalo neopravdano opterećenje za operatora univerzalne usluge.

Ovo obaveza je još jedna u nizu obaveza koje dodatno komplikuje proces, i nije prepoznat zakonom, te smatramo da je treba izostaviti.

- Članom 5, stav 2 predviđa se da studija iz člana 4. (ukoliko ta obaveza ostane) koju operator treba da dostavi kao dokaz da je bilo neopravdanog opterećenja mora biti zasnovana na analizi propisanih kriterijuma.

Mišljenja smo da je neophodno precizno definisati na koje se konkretne kriterijume odnosi ova odredba, kako bi operatori imali jasne smjernice u vezi sa sadržajem i strukturom studije koju je potrebno pripremiti.

- Članom 6. stav 2 predviđeno je angažovanje nezavisnih eksperata ili konsultantske kuće za potrebe troškovnog modela.

Ukoliko ova obaveza znači povećanje troškova operatora, a pored svih administrativno-računovodstvenih obaveza operatora i značajnih finansijskih opterećenja – godišnjih naknada, smatramo je nepotrebnom.

- Članom 8, stav 1 definisano je da se uplata priznatog neto troška vrši u propisanom iznosu i valuti (eurima), jednokratno ili u ratama ako je tako predviđeno Rješenjem.

Imajući u vidu da se naknada za neto trošak odnosi na prethodnu kalendarsku godinu, smatramo da je od posebnog značaja da se Pravilnikom jasno definiše maksimalan broj rata na koje se iznos naknade, koju su dužni da plate ostali operatori, može podijeliti. U cilju osiguranja predvidivosti i efikasnosti mehanizma finansiranja Univerzalnog servisa, predlažemo da se propisano ograničenje definiše na najviše tri rate, što smatramo razumnim i operativno prihvatljivim rješenjem.

Nacrt Pravilnika o načinu pružanja univerzalne usluge

- Članom 17, stav 1 definisano je da su operatori univerzalnih usluga dužni realizovati svaki opravdani zahtjev korisnika, po pristupačnoj cijeni na fiksnoj lokaciji korisnika, odnosno na mjestu njegovog boravišta ili prebivališta.

Smatramo da ovakva formulacija ostavlja prostor za tumačenje koje uključuje i privremene ili sezonske boravke korisnika, što može dovesti do neopravdanog opterećenja operatora, odnosno moguće zloupotrebe univerzalne usluge. Stoga predlažemo da se odredba precizira tako da se pravo na realizaciju zahtjeva odnosi isključivo na lica sa prebivalištem. Na taj način bi se obezbijedila pravna i operativna jasnost, a izbjegle zloupotrebe i potencijalni zahtjevi koji bi se odnosili na privremene korisnike tokom npr. sezonske popunjenosti, što nije u skladu sa ciljevima i namjenom Univerzalnog servisa. Takođe, ovom izmjenom uskladili bi stav 1 sa stavom 3, tačka 1 istog člana, u kojem je jasno propisano da zahtjev mogu da podnesu samo korisnici sa prijavljenim prebivalištem. Time bi se obezbijedila dosljednost unutar samog člana, pravna jasnoća, i izbjegle moguće zloupotrebe kroz zahtjeve korisnika sa privremenim boravkom, naročito u turističkim područjima.

- Članom 17, stav 3, tačka 1 definisano je da korisnik zahtijeva samo jedan priključak na javnu elektronsku komunikacionu mrežu na lokaciji prebivališta ili lokaciji obavljanja poslovne djelatnosti.

Smatramo da formulacija „lokacija obavljanja poslovne djelatnosti“ ostavlja prostor za tumačenje i može omogućiti ostvarivanje prava na Univerzalni servis i u slučajevima kada korisnik faktički obavlja privrednu djelatnost na određenoj

lokaciji, ali nema registrovano sjedište na toj adresi (npr. neko iznajmljuje kuću na jednoj lokaciji tokom sezone, a registrovan je kao preduzetnik sa sjedištem na nekoj drugoj lokaciji). Predlažemo da se ova odredba precizira na način da se pravo na priključak, kada je riječ o korisnicima koji obavljaju privrednu djelatnost, odnosi isključivo na lokaciju na kojoj je registrovano sjedište korisnika, u skladu sa zvaničnim registrom nadležnog organa (GRPS). Ova izmjena bi spriječila eventualne zloupotrebe i nepotrebno opterećenje operatora Univerzalnog servisa, te uskladila sprovođenje Pravilnika sa njegovom osnovnom svrhom – omogućavanje pristupa komunikacionim uslugama na adresama koje predstavljaju stvarno i pravno sjedište korisnika.

- Članom 17, stav 3, tačka 4 definisano je da se lokacija na kojoj se traži realizacija priključka, u slučaju javne mobilne elektronske komunikacione mreže, nalazi unutar područja pokrivenosti mrežom, bez obzira koliko bi koštala realizacija priključka.

Smatramo da je izraz „unutra područja pokrivenosti mrežom“ formulisan preširoko i nedovoljno precizno, što može dovesti do situacija u kojima je određena lokacija nominalno unutar pokrivenosti neke bazne stanice, ali u praksi usluga nije dostupna u kvalitetu koji je propisan za Univerzalni servis.

Predlažemo da se Pravilnikom dodatno precizira minimalni radijus udaljenosti od postojeće mreže (neke određene bazne stanice) u okviru kojeg se mora nalaziti lokacija za koju se traži pokrivenost uslugom Univerzalnog servisa.

Ovakva dopuna bi spriječila moguće zloupotrebe i nerealan zahtjev za realizaciju priključaka na lokacijama sa nedovoljnom mrežnom pokrivenošću koja bi bila opravdana i besplatna za korisnika (iako bi za operatora stvorila potencijalno veliki trošak).

- Članom 18, stav 4 definisano je da operator univerzalne usluge je dužan da realizuje pružanje univerzalne usluge u roku od najviše 60 dana od dana podnošenja zahtjeva za realizaciju iste.

Ukoliko je dostupna postojeća infrastruktura, bilo fiksne ili mobilne mreže, koja se može iskoristiti i za čiju realizaciju priključka je potrebna samo instalacija, navedeni rok od 60 dana možemo smatrati opravdanim i realnim.

Međutim, smatramo da nije opravdano zahtijevati realizaciju priključka u roku od 60 dana u slučajevima kada infrastruktura ne postoji i kada je neophodno pristupiti njenoj izgradnji. U takvim situacijama potrebno je ostaviti prostor za duži rok, koji će se definisati na osnovu tehničkih mogućnosti i složenosti izgradnje potrebne infrastrukture te predlažemo da se definiše rok od 12 mjeseci za realizaciju priključka. Prednje naročito iz razloga opštepoznatih izazova u pribavljanju dozvola za izgradnju infrastrukture, sa kojima je Agencija upoznata.

Generalni komentar je da rokove (npr. vrijeme uspostavljanja usluge) treba produžiti odnosno svesti u realnije okvire.

Nacrt Analize kvaliteta pružanja univerzalne usluge

Povodom dostavljene analize kojom se zaključuje lista operatora koji mogu biti operatori univerzalne usluge molimo za pojašnjenje pristupa i kriterijuma koji su primijenjeni.

Naime, iako je usluga Univerzalnog servisa po svojoj definiciji namijenjena za realizaciju na fiksnoj lokaciji, u praksi se već 15 godina njena implementacija dominantno vrši korišćenjem mobilne tehnologije, što je i konstatovano Analizom. Skoro svaki novopostavljeni priključak u tom periodu realizovan je putem javne mobilne elektronske komunikacione mreže. Imajući to u vidu, kao i činjenicu da sama Analiza prepoznaje mogućnost da se usluga pruža na tehnološki neutralan način, a što je i zakonska odredba člana 45. stav 2. molimo za razjašnjenje da li mogućnost pružanja servisa ograničena samo na predviđene operatore fiksne mreže, kao potencijalne pružaoce Univerzalnog servisa?

U ovom momentu, po našim informacijama, od 56 instaliranih korisnika, samo 8 je aktivnih korisnika, što govori o zastupljenosti usluge, interesovanju korisnika, o čemu nijesmo naišli na evaluaciju u predmetnoj Analizi.

Nadalje, Analizom je pravilno konstatovana činjenica da *"posljednjih nekoliko godina operatori ulažu značajna sredstva u gradnju u VHCN i 5G mreža, što se vidi u neprekidnom povećanju pokrivenosti (blizu 80% domaćinstava je pokriveno VHCN mrežama, a preko 90% 5G mrežama)"*, te značajne obaveze operatora iz tzv. pionirskih opsega, što operatorima, pored obaveze pokrivanja, nameće i pokrivanje ruralnih oblasti, puteva i sl., a koje činjenice nijesu uzete u obzir u konačnom zaključku.

Nije dovoljno jasna konstatacija Agencije u pogledu da *"Univerzalna usluga širokopojasnog interneta podrazumijeva da svako domaćinstvo može priuštiti osnovni pristup internetu dovoljnog kvaliteta"*, a imajući u vidu da *"79,21% ima pristup internetu brzinom većom od 100 Mb/s, što ukazuje na visok stepen razvijenosti mrežne infrastrukture u urbanim sredinama dok 14,75% domaćinstava i dalje ima pristup internetu brzinama ispod 2 Mb/s, dok dodatnih 3,23% koristi srednje brzine (između 2 Mb/s i 30 Mb/s)"*, kao što se kaže u Analizi, kada se govori o dostupnosti i brzini interneta i izvodi zaključak da postoji potreba za regulatornom intervencijom.

U konačnom molimo da Agencija uvaži činjenicu postojanja značajnih raspoloživih sredstava na računu Agencije, koju čini gotovina i depoziti, što je suštinski „zadržana dobit“ od oko 11 miliona eura, a za koje postoji zakonski osnov za usmjeravanje u razvoj elektronskih komunikacija u Crnoj Gori (čl.199 zakona).

Sa iznijetih razloga pozivamo Agenciju da izvrši reviziju i dopunu analize u cilju ostvarenja regulatornog cilja Agencije da se svakom krajnjem korisniku u Crnoj Gori obezbijedi osnovno pravo na pristup širokopojasnoj mreži, u skladu sa načelima objektivnosti, transparentnosti, nediskriminacije i srazmjernosti, uz minimalno narušavanje tržišne konkurencije.

Na raspolaganju smo za dodatne konsultacije i informacije.

S poštovanjem,



Izvršni direktor
Branko Mitrović

