

Београд, Таковска бр. 2.

ДЕЛОВОДНИ БРОЈ: 139399/1-2026

ДАТУМ: 26.03.2026

ИНТЕРНИ БРОЈ: 10-6269-2026

БРОЈ ИЗ ЛКРМ:

КАБИНЕТ ГЕНЕРАЛНОГ ДИРЕКТОРА

Република Србија
Регулаторно тело за електронске
комуникације и поштанске услуге
Београд

БРОЈ: 0008149402026-005

РЕПУБЛИКА СРБИЈА

ДАТУМ: 26-03-2026

РЕГУЛАТОРНО ТЕЛО
ЗА ЕЛЕКТРОНСКЕ КОМУНИКАЦИЈЕ И ПОШТАНСКЕ УСЛУГЕ

ПАК 106306 11103 Београд
Палмотићева бр.2

ПРЕДМЕТ: Достављање коментара на Нацрт текста јавног конкурса за избор пружалаца услуга универзалног сервиса у области електронских комуникација

Дана 4. фебруара 2026. године Регулаторно тело за електронске комуникације и поштанске услуге (у даљем тексту: Регулатор) на званичној Интернет страници објавио је позив стручној и широј јавности, да у оквиру јавних консултација изнесе своја мишљења у вези са Нацртом текста јавног конкурса за избор пружалаца услуга универзалног сервиса у области електронских комуникација (у даљем тексту: Конкурсна документација).

У складу са наведеним позивом, Предузеће за телекомуникације „Телеком Србија“ а.д. Београд, благовремено износи следеће коментаре:

Општи коментар:

Предлажемо да се у Конкурсној документацији дефинише следеће:

- да други оператори, који нису одређени за пружаоца услуге универзалног сервиса не могу да траже приступ мрежи пружаоцу универзалног сервиса на том подручју током трајања обавезе од 5 година као и након тог периода.
- да се обавезе оператора са ЗТС не примењују на услугу универзалног сервиса.

Регулатор пружаоце услуге универзалног сервиса одређује на период од 5 година. Период повраћаја инвестиције може да буде дужи посебно узимајући у обзир чињеницу да крајњи корисник коме је пружена услуга може да раскине уговор односно да друге објективне околности могу да утичу на престанак уговорног односа. Такође, треба узети у обзир и регулаторну одредбу која прописује да уколико су трошкови реализације прикључка нижи од износа који се добија дисконтовањем очекиваних новчаних токова пружаоца услуга од пружања услуга универзалног сервиса повезаним крајњим корисницима у периоду отплате од десет година, такви трошкови не могу бити

предмет надокнаде, па је неопходно усагласити рокове са периодом на који се пружалац услуге обавезује (исплативост у периоду од 5 година).

Прецизирање Конкурсне документације у смислу предложеног неопходно је узимајући у обзир одредбе Закона о електронским комуникацијама и других подзаконских аката. У Правилнику о условима приступа до прве и након прве разделне тачке и начин расподеле трошкова („Службени гласник РС“ 95/24) прописано је да је оператор дужан да изнајми инфраструктуру од одређене тачке, која се не може лако реплицирати.

Образложење:

- Код универзалног сервиса циљ је да се обезбеди минимални скуп услуга (телефонија, приступ интернету одређеног квалитета) свим грађанима, укључујући и рурална или комерцијално неатрактивна подручја.
- Универзални сервис је обавеза државе и пружаоца услуге/обвезника универзалног сервиса да обезбеде доступност услуге, а не комерцијална понуда;
- Ако би се инфраструктура универзалног сервиса морала делити, то би обесхрабрило привредне субјекте да улажу у таква подручја, јер би одмах морали да омогуће конкуренцији коришћење мреже без обзира на трошкове.
- Дељење мреже има смисла на тржиштима где постоји комерцијална конкуренција и где регулатор жели да спречи монопол. У универзалном сервису, међутим, ради се о обезбеђивању основног пакета услуга.
- Привредни субјекти са ЗТС имају посебне обавезе у погледу приступа и регулације цена. Када је реч о универзалном сервису, обавезе се односе на доступност основних услуга свим корисницима, без обзира на комерцијалну исплативост па је стога основни циљ доступност услуга а не обезбеђивање конкуренције и спречавање монополског положаја. Привредни субјекат са ЗТС обавезан је да допусти приступ мрежи коју је изградио или гради у оквиру својих пословних планова. Код универзалног сервиса привредни субјекат је обавезан да омогући приступ крајњим корисницима независно од својих пословних планова.

Надаље, истичемо да је у члану 1.- Предмет конкурсне документације предвиђено да је предмет јавног конкурса одређивање једног или више привредних субјеката са обавезом пружања услуга универзалног сервиса у складу са чланом 61. став 2. Закона, када се на основу резултата географског прегледа распрострањености широкопојасних мрежа, уколико су доступни, и других доказа утврди да се доступности услуга универзалног сервиса не може омогућити под уобичајеним комерцијалним околностима или путем других инструмената јавне политике.

Сходно наведеном указујемо на **Пројекат изградње широкопојасне комуникационе инфраструктуре у руралним неразвијеним подручјима Републике Србије** који се остварује кроз заједничку сарадњу Министарства информисања и телекомуникација и привредних субјеката. Овај пројекат представља **инструмент јавне политике** у оквиру кога се у 2. фази реализације, која траје од августа 2025. године до јесени 2027. године планира укључивање 93 општине (470 насеља), изградња 3282 километара оптичке инфраструктуре као и повезивање 70445 домаћинстава.

Узимајући у обзир наведено **предлажемо да се поступак одређивања пружаоца услуга универзалног сервиса спроведе тек након завршеног напред наведеног пројекта** с обзиром да се доступност услуге универзалног сервиса на одређеним подручјима може обезбедити путем овог пројекта као инструмента јавне политике.

Наглашавамо да је наш предлог у потпуности усклађен са чланом 1. – Предмет конкурсне документације, имајући у виду да ће се тек по завршетку овог пројекта моћи

поуздано утврдити да ли је пружање услуге могуће под уобичајеним комерцијалним условима или ће бити неопходно применити друге инструменте јавне политике.

На овај начин обезбеђује се јасна разграниченост надлежности и спречава потенцијално преклапање или колизија обавеза које проистичу из реализације овог пројекта са обавезама пружалаца услуга универзалног сервиса. Овакво решење доприноси транспарентности, правној сигурности и ефикаснијем спровођењу како инфраструктурних, тако и регулаторних мера у области електронских комуникација.

Коментари на конкретне одредбе:

1. У уводном делу Конкурсне документације предлажемо да се прецизира шта одређује корисника који може да буде корисник услуга универзалног сервиса. Да ли је критеријум немогућност реализације на комерцијалној основи? Критеријуми да ли ће корисник бити реализован на комерцијалној основи разликују се код оператора. У зависности од доступних мрежа/услуга, исти корисник може код једног оператора бити реализован на комерцијалној основи, а код другог не, при чему први оператор уопште не мора имати статистички „већу“ покривеност у округу или насељу од другог. Сходно наведеном потребно је извршити прецизирање.
2. У Конкурсној документацији као и у чл. 60 Закона о електронским комуникацијама као и чл. 4. Правилника о универзалном сервису у области електронских комуникација прописано је да се наведене услуге пружају на технолошки неутралној основи. У складу са наведеним, молимо да се прецизира да ли се пружање услуга универзалног сервиса путем јавних мобилних мрежа (коришћењем CLL/FWA технологије), на фиксној локацији, сматра пружањем услуге на технолошки неутралној основи узимајући у обзир да исто произилази из следећих општих/појединачних аката :
 - одредбе Правилника о општим условима за обављање делатности електронских комуникација по режиму општег овлашћења, према којима се јавна говорна комуникациона услуга на фиксној локацији може пружати преко мреже која се састоји од једне или више фиксних кабловских и/или бежичних мрежа за приступ;
 - одредбама Правилника о параметрима квалитета услуга, који дефинише и параметре квалитета за говорну комуникациону услугу у мобилним мрежама које се пружају на фиксној локацији;
 - као и постојећим Решењима Регулатора о условима пружања електронских комуникационих услуга на фиксној локацији путем јавних мобилних мрежа коришћењем CLL технологије (Fixed Wireless Access – FWA).

Такође, назначено је да се услуга универзалног сервиса пружа на начин да социјално угрожени потрошачи и особе са инвалидитетом нису спречени да користе те услуге, па молимо за појашњење на шта сте конкретно мислили, с обзиром да се услуга пружа свима на исти начин а нема нигде објављен технички стандард и листа опреме која је прилагођена одређеним категоријама, па је нејасно на који начин пружалац услуге треба да прилагоди универзални сервис. Такође треба рачунати на анализу и техничку могућност прилагођавања у погледу рокова.

3. Тачка 3. став 5 - Начин и место подношења пријаве и потребне документације

У тачки 3, став 5, у делу који се односи на рок за постављање питања („до xx.xx.2025. године“) примећујемо да је наведена година грешком унесена, будући да не одговара стварном року трајања конкурса. Потребно је да се година усклади са датумом објаве конкурса а то је 2026. година.

4. Тачка 7. - Начин надокнаде прекомерних нето трошкова за пружање услуга универзалног сервиса

У наведеном делу дефинисан је начин надокнаде прекомерних нето трошкова.

С тим у вези, молимо да се разјасни могућност и начин надокнаде прекомерних нето трошкова у вези са пројектом јавне политике који се односи на изградњу широкопојасне комуникационе инфраструктуре у руралним и неразвијеним подручјима Републике Србије. Наиме у складу са наведеним пројектом одређени привредни субјекти и Министарство информисања и телекомуникација закључили су Уговор о заједничкој изградњи широкопојасне комуникационе инфраструктуре у руралним и неразвијеним подручјима Републике Србије. У наведеном уговору предвиђа се обавеза привредних субјеката да обезбеди приступ изграђеној мрежи за најмање 95% домаћинстава у обухваћеним насељима.

У пракси се појављују захтеви корисника из преосталих 5% домаћинстава која нису обухваћена уговорном обавезом покривености. Њихово укључивање у мрежу захтева додатне инфраструктурне инвестиције које представљају прекомерни трошак, будући да превазилазе дефинисане обавезе привредних субјеката у наведеном уговору.

Сматрамо да је од суштинског значаја да се јасно утврди право на надокнаду ових трошкова, како би се обезбедила дугорочна одрживост пројекта и успоставила равнотежа између уговорних обавеза привредних субјеката и стварних потреба крајњих корисника.

Стога молимо да Регулатор заузме став о праву на накнаду прекомерних трошкова у оваквим ситуацијама.

Такође, у делу 7. улажемо коментар и на следећи текст: “ Приликом утврђивања прекомерних нето трошкова који се пружаоцу услуга надокнађују, Регулатор, узима у обзир понуђени рок за реализацију услуге универзалног сервиса на подручју округа и за сваки започети месец прекорачења, одбиће 3% од верификованог трошка по прикључку”

Сматрамо да наведени текст треба да се брише, будући да таква изузећа нису прописана у законским/подзаконским актима који су релевантни за ову материју као и да Конкурсна документација треба да буде усклађена са истим.

У Правилнику о начину документовања прекомерних трошкова и мерилима за остваривање права на надокнаду прекомерних трошкова за пружање услуга универзалног сервиса, у коме су детаљно прописана мерила везана за остваривање права на накнаду прекомерних нето трошкова није предвиђена могућност да регулатор, узимајући у обзир понуђени рок за реализацију услуге универзалног сервиса на подручју округа за сваки започети месец прекорачења, одбија одређени проценат од верификованог трошка по прикључку.

С тим у вези напомињемо као праксу из региона, у Црној Гори је у току поступак избора пружаоца универзалног сервиса и у њиховој конкурсној документацији (ни у релевантним актима) нису предвиђени напред наведени пенали за прекорачење рока у реализацији услуге.

Алтернативно, предлагемо смањење процента који се одбија од верификованих трошкова по прикључку са 3% на 1% као и **прецизирање у којим ситуацијама се неће вршити одбијање и то на следећи начин ...“ не врши се одбијање за прекорачење**

понуђеног рока за реализацију универзалног сервиса ако је оно последица више силе, односно околности које нису могле бити предвиђене, спречене или отклоњене, које зависе од трећих страна (између осталог сагласности, дозволе и други административни акти надлежних државних органа) а на које пружалац услуге универзалног сервиса није могао да утиче."

5. Садржај понуде

Тачка 4. подтачка 3 (3)

У наведеном делу предвиђено је да садржај понуде обухвата и „(3) план технолошког унапређења и проширења мрежа који ће утицати на побољшање могућности и квалитета пружања услуга универзалног сервиса за период од наредне три године.“

С тим у вези предлагемо да се изврши редефинисања наведеног текста у делу који се односи на временски период који обухвата план технолошког унапређења и проширења мреже односно да исти буде пројектован на временски период **од једне године уместо предложене три године.**

Наведен захтев Конкурсне документације није применљив у пракси. Наиме, привредни субјекти имају оквирне планове на основу којих се планира буџет али су исти често подложни изменама и исти се пројектују на годишњем нивоу. Сходно наведеном, потребно је предвидети да план технолошког унапређења и проширења мрежа који ће утицати на побољшање могућности и квалитета пружања услуга универзалног сервиса буде пројектован за краћи, напред предложени временски период.

У члану 61. Закона о електронским комуникацијама прописано је да се обавеза пружања услуга универзалног сервиса одређује на основу резултата географског прегледа распрострањености широкопојасних мрежа.

С тим у вези, напомињемо да се и у BEREC-овим смерницама - Guidelines Geographical surveys of network deployments (које се могу индиректно применити и на ову ситуацију узимајући у обзир чињеницу да се и за израду географских прегледа распрострањености широкопојасних мрежа достављају планови), а где се наводи да се планови могу променити током времена, непредвиђених догађаја или као резултат промене у стратегији инвеститора. Због тога су дугорочније прогнозе неизвесније него прогнозе за краћи временски период.

Тачка 4. подтачка 4. (3)

У складу са наведеним делом Конкурсне документације, подносилац понуде је у обавези да достави и попуст који пружалац услуга универзалног сервиса даје на признати трошак универзалног сервиса.

Сходно наведеном, потребно је прецизирати да ли подносилац понуде може у Обрасцу 2.-Елементи понуде да наведе да даје 0% попуст. Давање попушта требало би да буде дискреционо право подносиоца понуде. Наведено је неопходно и код чињенице да се средства за надокнаду прекомерних нето трошкова обезбеђују из средстава која обвезници универзалног сервиса плаћају на име финансирања прекомерних нето трошкова универзалног сервиса а не из јавних средстава. Највећи проценат у тај фонд уплаћују привредни субјекат -обвезник који има највиши приход од обављања делатности што је инкамбент оператор који је уједно највероватније и обвезник пружања услуге универзалног сервиса. Такође, напомињемо да се наведена могућност попушта не наводи у подзаконским актима.

Надаље, потребно је дефинисати појам признати трошак универзалног сервиса с обзиром да се исти не појављује у релевантним подзаконским актима из ове области. Претпостављамо да се мисли на прекомерне нето трошкове који се на основу одлуке

Регулатора-а надокнађују пружаоцу услуге али је битно ускладити терминологију у смислу наведеног.

6. Тачка 4. подтачка 4. (5. и 6.)

У наведеном делу текста Конкурсне документације предвиђено је достављање цена које се односе на широкопојасни приступ интернету и приступ говорној комуникационој услузи с тим да цена обухвата неограничену количину података за услугу приступа интернету и неограничени број минута за јавну говорну услугу у националном саобраћају.

Из изнете формулације нејасно је да ли се неограничени број минута за јавну говорну услугу у националном саобраћају односи на саобраћај унутар сопствене мреже даваоца услуге или обухвата и саобраћај према фиксним мрежама других оператера, као и да ли обухвата и саобраћај према мобилним мрежама.

Надаље, наглашавамо, да је у Закону и релевантним подзаконским актима пружалац услуге само обавезан да обезбеди широкопојасни приступ интернету који подразумева проток података који у долазном смеру није мањи од 10 Мбит/с и у одлазном смеру није мањи од 1 Мбит/с и приступ говорној комуникационој услузи, **укључујући бесплатно упућивање позива службама за хитне интервенције.**

Узимајући у обзир наведено, указујемо да не постоји правни основ да се пружаоцу услуге универзалног сервиса наметне обавеза пружања неограничене количине података за услугу приступа интернету и неограничени број минута за јавну говорну услугу у националном саобраћају. Сходно наведеном, предлажемо брисање предметне обавезе.

Алтернативно, уколико РАТЕЛ не прихвати предлог предлажемо следећу измену на начин да количина саобраћаја/не буде неограничена већ да буде дефинисана на следећи начин:"с тим да цена обухвата количину података за услугу приступа интернету од минимум_____ (нпр. 100 GB) а за јавну говорну услугу минимум_____ (нпр. 150) минута према фиксним мрежама у националном саобраћају. .." при чему предлажемо да Регулатор утврди наведене минималне количине/минуте.

7. Тачка 4.

Рокови за реализацију услуге универзалног сервиса на нивоу округа предвиђени су као обавезни елемент понуде у оквиру јавног конкурса, а узимају се у обзир и приликом вредновања понуда. Међутим, имајући у виду да наведени рокови не могу бити једнаки за цео округ, с обзиром на различите техничке и инфраструктурне могућности прикључења у појединим деловима округа, сматрамо да овакав услов није примерен.

Из тог разлога, предлажемо да се критеријум који се односи на рокове реализације брише из поступка вредновања понуда, јер не обезбеђује реалну и равноправну основу за оцењивање понуђача. Тиме би се омогућило да се вредновање заснива на објективним и мерљивим параметрима, док би рокови остали део уговорне обавезе, прилагођени конкретним условима на терену.

8. Тачка 6.- Вредновање понуда

У Правилнику о начину одређивања обавеза пружања услуга универзалног сервиса, нивоу детаљности и начину објављивања података о понуди услуга универзалног

сервиса у члану 5. предвиђено је да се инкамбент оператор одређује и у случајевима када се пријави један субјект за одређене територије или више субјеката, док Конкурсна документација то предвиђа само ако се нико не пријави или пријављени не испуњавају услове.

Предлог решења

- Прецизирати да се инкамбент оператор може одредити и у случајевима када се пријави један субјект за одређене територије или више субјеката који испуњавају услове, у складу са Правилником.

Надаље, неопходно је напред наведеној тачки Конкурсне документације прецизирати и ситуацију када се на јавни конкурс не пријави ниједан привредни субјект. У том случају потребно је предвидети на који начин ће се одредити обавезе пружаоца услуге универзалног сервиса као што су : месечна претплата, попусти, као и остали елементи из поглавља 4, тачка 4 Конкурсне документације који се односе на инкамбент привредни субјект. Ово је важно имајући у виду да релевантни законски и подзаконски акти не регулишу начин утврђивања обавеза инкамбенту у таквим околностима.

У Тачка 7. став 6.

У наведеном делу Конкурсне документације предвиђено је да „Подносилац понуде је дужан да достави опис одабраног техничког решења за реализацију захтева са аргументацијом која показује да је наведено техничко решење најоптималније, како би имао право на надокнаду прекомерних трошкова.“

С тим у вези, потребно је прецизирати да ли се наведено односи само на технологије којима располаже пружалац услуга на датој територији и које је навео у пријави.

У истој тачки потребно је предвидети да Регулатор приликом одлучивања о прекомерним нето трошковима узима у обзир и трошак за стопу задржавања корисника узимајући у обзир околност да корисник може да раскине уговор.

9. Тачка 8. - Ценовна приступачност за социјално угрожене категорије потрошача

У ставу 3. наведене тачке предвиђено је следећи модалитет утврђивања приступачних претплата: „Под приступачном месечном претплатом за услугу широкопојасног приступа интернету и приступа говорној комуникационој услузи, која укључује ПДВ, сматра се цена која није виша од 2% месечног просека прага ризика од сиромаштва који на годишњем нивоу објављује Републички завод за статистику Републике Србије.

Сходно наведеном, а узимајући у обзир околност да је подносилац понуде у обавези да достави обрачун наведених цена, као и да Регулатор одређује пружаоца услуга универзалног сервиса на период од 5 година, предлагемо да се у Конкурсној документацији предвиди могућност да се наведене цене могу усклађивати на годишњем нивоу на основу напред наведеног извештаја Републичког завода за статистику.

Такође, предлагемо да се и претплата за остале кориснике универзалног сервиса усклађују са износом инфлације на годишњем нивоу, у складу са званичним подацима надлежних институција.

Надаље, у ставу 5. исте тачке Конкурсне документације предвиђен је текст који гласи: „Увођење првог прикључка за приступ услугама универзалног сервиса за социјално угрожене категорије потрошача је бесплатно.“

Указујемо да је у члану 7. став 3. Правилника о универзалном сервису у области електронских комуникација прописано је да се „За социјално угрожене потрошаче примењују се посебне мере, и то:

1) одобравање попушта на увођење првог прикључка за приступ услугама“

Сходно изнетом, предлажемо да се изврши усклађивање текста Конкурсне документације са напред наведеним подзаконским актом и да се утврди попуст за увођење првог прикључка у одређеном проценту уместо предложеног ослобађања од плаћања накнаде. Ослобађање од обавезе наведеног плаћања треба да буде дискреционо право подносиоца понуде.

10. Тачка 9. -Утврђивање висине средстава за финансирање прекомерних нето трошкова

Према Конкурсној документацији као и законским / подзаконским актима средства за надокнаду прекомерних нето трошкова обезбеђују се из средстава која обвезници универзалног сервиса плаћају на име финансирања прекомерних нето трошкова универзалног сервиса и уплаћују на рачун Регулатора. **Укупан износ средстава који обвезници универзалног сервиса плаћају на име финансирања универзалног сервиса мора да одговара укупном износу прекомерних нето трошкова утврђених решењем Регулатора-а.**

Предлажемо да се у Конкурсној документацији предвиди и обавеза враћања средстава која се могу евентуално појавити као вишак.

11. Прилог 3. Конкурсне документације

У колони табеле - „Врста мреже која ће се градити“ потребно је прецизирати да ли се мисли и на технологију и да ли је потребно описати све врсте мреже/технологије?

У колони табеле „Рокови за реализацију услуге универзалног сервиса за округ“ – рокови су различити зависно од тога где је корисник и по којој технологији се реализује. Сходно наведеном, немогуће је одредити једнообразан рок за цео округ. Предлажемо брисање наведене колоне у складу и са претходно изнетим коментарима.

С поштовањем,

ГЕНЕРАЛНИ ДИРЕКТОР


Владимир Лујић