



Republika Srbija
VRHOVNI SUD SRBIJE
U 5162/06
11.05.2007. godina
Beograd

U IME NARODA

Vrhovni sud Srbije u Beogradu, u veću sastavljenom od sudija: mr Jadranke Injac, predsednika veća, Jelene Ivanović i Zoje Popović, kao članova veća, sa savetnikom Verom Marinković, kao zapisničarem, u upravnom sporu po tužbi tužioca "AA", koga zastupa direktor AB, protiv rešenja Saveta Republičke radiodifuzne agencije iz Beograda, Ul. Čika Ljubina br. 8/III, br. 679/06 donetog dana 18.8.- 4.9.2006. godine, a zavedenog 19.9.2006. godine, uz učešće zainteresovanih lica: "BB", "VV", "GG", "DD", "ĐĐ", "EE", "ŽŽ", "ZZ", "II", "JJ", "KK", "LL", "LJLJ", kao i "MM", u predmetu izdavanja dozvole za emitovanje radio programa, u nejavnoj sednici veća održanoj 11.5.2007. godine, doneo je

P R E S U D U

Tužba SE UVAŽAVA i PONIŠTAVA rešenje Saveta Republičke radiodifuzne agencije br. 679/06 doneto dana 18.8. - 4.9.2006. godine, a zavedeno 19.9.2006. godine.

O b r a z l o ž e n j e

Osporenim rešenjem odbijen je prigovor tužioca podnet na rešenje Saveta Republičke radiodifuzne agencije, br. 512/06 od 01.7.2006. godine, kojim je pod stavom jedan izdata dozvola za emitovanje radio programa, za Region grada Beograda podnosiocima prijava "NN" i ostalim. Stavom dva odbijene su prijave na javni konkurs za izdavanje dozvola za emitovanje radio programa za Pegin grad Beograda podnosiocima prijava: "NJNJ" i ostalih.

U tužbi kojom spori zakonitost osporenog rešenja, tužilac navodi da je zakon povređen na njegovu štetu, jer je tuženi bio u obavezi da odbaci prijavu "II", zbog toga što uplata depozita nakon okončanja konkursa nije mogla prijavu ovog podnosioca da učini potpunom. Rešenje tuženog ne sadrži dovoljne i jasne razloge o tome zašto je nekim učesnicima na konkursu dato pravo na emitovanje, a drugima ne. Smatra da je tuženi ozakonio dodelu frekvencije Radiju "OO" koji je emitovao program bez ikakve dozvole mesec dana pre konkursa, a da ga je pri tome cenio kao učesnika koji ranije nije emitovao program. Predložio je da sud tužbu uvaži i osporeno rešenje poništi.

Tuženi organ je u odgovoru na tužbu naveo da je prihvatanjem uplate depozita od 19.4.2006. godine od strane "II" otklonio nezakonitost u svom postupanju što je bio u obavezi. U pogledu postojanja razloga osporenog rešenja, tuženi ističe da je svoju odluku doneo u skladu sa svojim ovlašćenjima po Zakonu o radiodifuziji utvrđenim kriterijumima i propisanim uslovima objavljenim u Javnom konkursu za izdavanje dozvole za emitovanje radio programa. Navodi da su uzete u obzir sve okolnosti koje su bile od uticaja na donošenje odluke. Predložio je da sud tužbu odbije, kao neosnovanu.

Zainteresovanim licima dostavljena je tužba radi odgovora, ali ga u ostavljenom roku ova lica nisu dostavila.

Nakon ocene navoda tužbe, odgovora na tužbi, kao i svih spisa ove upravne stvari, Vrhovni sud Srbije je našao:

Tužba je osnovana.

Iz spisa proizilazi da je tuženi na osnovu čl. 50. Zakona o radiodifuziji ("Službeni glasnik RS", br. 42/02...79/05) raspisao javni konkurs za izdavanje dozvola za emitovanje televizijskog i radio programa koji je objavljen u dnevnim novinama "Politika" i "Dnevnik" dana 25.1.2006. godine i u "Službenom glasniku RS", br. 8/06, dana 27.1.2006. godine, a radi izdavanja dozvola za emitovanje 14 radio programa za Region grada Beograda. U oglasu za javni konkurs utvrđeni su i objavljeni tehnički, programski i organizacioni uslovi koje mora da ispuni podnosilac prijave koji se javlja na oglas, uslovi za dobijanje dozvole za radiodifuzne stanice koje je utvrdila Republička agencija za telekomunikacije, visina pojedinačne godišnje naknade za dobijeno pravo za emitovanje programa, visina pojedinačne godišnje naknade koja se plaća za korišćenje radiofrekvencija na osnovu izdate dozvole za radiodifuznu stanicu i visina depozita za učešće na javnom konkursu. Rok za podnošenje prijave istekao je 27.3.2006. godine, pri čemu se za 14 radio programa prijavilo 45 podnosilaca. Nakon toga, 05.4.2006. godine, RRA je objavila u dnevnim novinama "Politika" i "Dnevnik" listu svih podnosilaca čije su prijave potpune i podnete u zakonom predviđenom roku, kao i kriterijume odlučivanja. Dana 07.4.2006. godine "II" kao učesnik na konkursu, je telefonski obavestio tuženog da ga je nezakonito izostavio sa liste podnosilaca čije su prijave potpune i blagovremene, jer mu pre toga nije ostavljen rok za dopunu dokumentacije. Tuženi je nakon toga usmenim zaključkom ostavio ovom učesniku rok za dopunu prijave. "II" je uplatio depozit od 300.000 dinara 19.4.2006. godine, a tuženi je odluku o izdavanju dozvola za emitovanje radio programa 14 učesnika doneo 01.7.2006. godine i na nju je tužilac uložio prigovor koji je tuženi odbio osporenim rešenjem.

Tuženi u obrazloženju osporenog rešenja navodi da je dozvoljavanjem "II" da dopuni dokumentaciju u naknadno ostavljenom roku otklonio nezakonitost u sopstvenom postupanju i da je neosnovan navod prigovora o tome da ovaj učesnik nije uplatio depozit, jer ga je on uplatio 19.4.2006. godine, a kroz obrazloženje oba svoja rešenja navodi da je, o tome kom učesniku će da izda dozvolu za emitovanje programa, odlučio na osnovu: izveštaja Stručne službe o činjeničnom stanju; javnog razgovora sa svakim podnosiocem prijave radi razjašnjenja podataka iz dokumentacije, a posebno radi sticanja neposrednog utiska o tome ko od njih pruža veću garanciju da će doprinosti većem kvalitetu i raznovrsnosti programa; na osnovu iscrpne i detaljne diskusije o svim podnosiocima prijava koja je vođena na sednici na kojoj je doneta i odluka o izdavanju dozvola, te na osnovu pojedinačnog i celovitog razmatranja dokumentacije, koja je podneta u skladu sa utvrđenim i objavljenim kriterijumima, propisanim uslovima i standardima za proizvodnju programa, te sticanja neposrednog uverenja u javnom razgovoru o svakom podnosiocu prijave. Pri tome je naveo da je prednost davao programskim konceptima koji u svom sadržaju izrazito favorizuju određene kulturno-umetničke, naučne, dečije, istraživačko-dokumentarne i slične sadržaje, s tim da kvalitet programa obuhvata i kvalitet produkcije, stručnost kadrova, tehničko znanje, kvalitet opreme, studija, emisije tehnike i drugo.

Vrhovni sud Srbije je našao da se spor ne može raspraviti na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku zbog toga što su one u bitnim tačkama nepotpuno utvrđene, a povređena su i pravila postupka, što je bilo od uticaja na rešavanje ove upravne stvari.

Osnovano se prigovorom tužioca ističe da je tuženi pogrešno primenio čl. 52. st. 2. tač. 7. Zakona o radiodifuziji na njegovu štetu, kada je smatrao da je uplatom depozita tek 19.4.2006. godine (preko 20 dana po završetku konkursa) i dostavljanjem dokaza o tome, u roku koji je tuženi odredio, učesnik na konkursu "MIP Radio" stekao uslov da njegova prijava bude razmatrana kao potpuna.

Odredbom čl. 52. st. 2. tač. 7. Zakona o radiodifuziji ("Službeni glasnik RS", br. 42/02... 62/06) propisano je da je podnosilac prijave obavezan da uz prijavu dostavi dokaz o izvršenoj uplati depozita, a po čl. 53. st. 1. tač. 1. istog zakona, Agencija je dužna da prijavu koja sadrži nepotpune ili netačne podatke odnosno nepotpunu dokumentaciju odbaci, ako podnosilac prijave i u naknadno određenom roku od sedam dana ne dopuni prijavu odnosno ne dostavi tačne podatke ili potpunu dokumentaciju.

Po oceni Vrhovnog suda Srbije tuženi je pravilno postupio kada je dao mogućnost "II" da dopuni prijavu, ali je ona kao potpuna mogla da bude prihvaćena samo pod uslovom da je uplata depozita izvršena za vreme trajanja roka za prijavu na konkurs, a u naknadno datom roku, samo dostavljen dokaz o njoj. Postupanjem suprotno navedenim odredbama citiranog zakona, tuženi je omogućio učesniku "II" da dobije dozvolu za emitovanje iako je njegova prijava bila nepotpuna pa je na ovaj način onemogućio ostale učesnike da ostvare svoja prava i tako povredio načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, jer je postupio protivno čl. 6. st. 1. ZUP-a ("Službeni list SRJ", br. 46/96), kojim je propisano da su pri vođenju postupka i rešavanju u upravnim stvarima, organi dužni da strankama omoguće da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese vodeći računa da ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa ne bude na štetu prava i pravnih interesa drugih lica niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesima.

Pored navedenog učinjena je povreda pravila postupanja iz čl. 199. st. 2. ZUP-a, jer osporeno rešenje ne sadrži razloge o utvrđenom činjeničnom stanju kao ni potpune i dovoljne razloge o vrsti i sadržini izvedenih dokaza, kao ni onih koji su bili odlučni pri oceni, a posebno razloge zbog kojih je 14 učesnika dobilo dozvolu, a ostali nisu, kao i one koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na rešenje u dispozitivu.

Odredbom čl. 53. st. 1. tač. 5. Zakona o radiodifuziji propisano je da je Agencija dužna da odluku donese u skladu sa utvrđenim kriterijumima i propisanim uslovima i standardima za proizvodnju i emitovanje programa, a u slučaju da se za korišćenje iste radiofrekvencije prijavilo više lica koja ispunjavaju uslove, da prednost onome koji, na osnovu podnete dokumentacije, pruža veću garanciju da će doprinosti većem kvalitetu i većoj raznovrsnosti programa, odnosno programskih sadržaja na određenom području na kome program treba da bude emitovan. Ako podnosilac prijave i u vreme raspisivanja Javnog konkursa emituje radio ili televizijski program Savet će prilikom donošenja odluke o izdavanju dozvole za emitovanje programa uzeti u obzir i doprinos tog podnosioca prijave ostvarivanju načela uređenja odnosa u oblasti radiodifuzije, utvrđenih čl. 3. ovog zakona u prethodnom periodu emitovanja.

Imajući u vidu da Zakon o radiodifuziji, ne daje ovlašćenje tuženom za diskreciono odlučivanje u postupku donošenja odluka po konkursu za izdavanje dozvola za emitovanje radio programa, to je odluku bilo neophodno doneti pravilnom primenom odredaba Zakona o radiodifuziji uz poštovanje svih pravila postupanja propisanih Zakonom o opštem upravnom postupku, posebno njegovih osnovnih načela.

Ovo znači: da bi tuženi mogao da donese odluku po čl. 53. st. 1. tač. 5. Zakona o radiodifuziji, bio je u obavezi da pravilno i potpuno utvrdi činjenično stanje koje je od značaja za donošenje zakonite i pravilne odluke (u skladu sa načelom istine - čl. 8. ZUP-a) i da to učini na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka (u skladu sa načelom ocene dokaza - čl. 10. ZUP-a) i da posebno o tome da jasne i obrazložene razloge.

U konkretnom slučaju nesumnjivo je samo ono što među strankama nije sporno (dan objave i završetka konkursa, ko su podnosioci prijava, kao i to da je "MIP Radio" po usmeno ostavljenom roku po završetku konkursa uplatio depozit dana 19.4.2006. godine). Sve ostalo je sporno, a nije utvrđeno.

Ovo takođe znači da nije dovoljno: nabrojati utvrđene i objavljene kriterijume kao u rešenju od 01.7.2006. godine i navesti da je cenjen svaki od uslova konkursa i kriterijuma pojedinačno kao u rešenju od 19.9.2006. godine, već objasniti kroz razloge rešenja (ne)ispunjenost svakog kriterijuma i uslova konkursa pojedinačno u odnosu na svakog pojedinog učesnika konkursa pri čemu ukoliko utvrdi da se prijavilo više lica koja ispunjavaju uslove, tek tada da prednost onome ko na osnovu dokumentacije pruža veće garancije da će doprinosti većem kvalitetu i većoj raznovrsnosti programa odnosno programskih sadržaja na određenom području na kome program treba da bude emitovan, kao i da o tome da pravilne i na zakonu zasnovane razloge (na osnovu koje dokumentacije, kakve garancije i to za svakog učesnika kome je ovo bio razlog više za sticanje prava).

Tuženi se u razlozima svoje odluke poziva na izveštaj stručne službe, na razgovore sa podnosiocima prijave, ali u osporenom rešenju ne navodi njihovu sadržinu, a u dostavljenim spisima tuženog organa nema pismena koje bi bilo označeno kao izveštaj stručne službe, niti ima zapisnika sa evidentiranom sadržinom obavljenih procesnih radnji, da bi se prilikom ocene zakonitosti osporenog rešenja mogla proveriti njihova sadržina. U spisima postoji za svakog učesnika sačinjeno pismeno sa osnovnim podacima u pogledu: vlasničke strukture, zaposlenih lica, prostorija, finansija, predstavnika, programske koncepcije i šeme, ali u tim pismenima nema podataka o tome ko ih je sačinio. U nekima od njih postoji evidentirano nešto što bi moglo da bude (ali se ne može sa sigurnošću zaključiti šta je to) deo stenograma verovatno sa javnih razgovora, ali u spisima nema zapisnika koji bi bio sačinjen po odredbama čl. 65. do 69. ZUP-a, koji bi se u smislu čl. 68. ZUP-a mogao smatrati dokazom o toku radnji postupka i datih izjava učesnika, u kom bi se slučaju jedino moglo utvrđivati činjenično stanje iz sadržine takvih razgovora kao i proveriti njegova pravilnost i potpunost u postupku upravno-sudske kontrole.

Imajući u vidu sve napred navedeno, Vrhovni sud Srbije je našao da je zakon pogrešno primenjen na štetu tužioca, pa je primenom čl. 41. st. 2. i čl. 38. st. 2. Zakona o upravnim sporovima ("Službeni list SRJ", br. 46/96), tužbu uvažio i odlučio kao u dispozitivu, pri čemu su razlozi i primedbe suda u pogledu postupka obavezni za tuženi organ u smislu čl. 61. ZUS-a.

PRESUĐENO U VRHOVNOM SUDU SRBIJE U BEOGRADU

dana 11.5.2007. godine, U. 5162/06

Zapisničar, Predsednik veća - sudija

Vera Marinković, s.r. mr Jadranka Injac, s.r.

Za tačnost otpravka

Upravitelj pisarnice

Mirjana Vojvodić

JK