



Republika Srbija
VRHOVNI SUD SRBIJE
U 5532/06
11.07.2007. godina
Beograd

U IME NARODA

Vrhovni sud Srbije u Beogradu, u veću sastavljenom od sudija: Danice Bogdanović, predsednika veća, Vere Pešić i Gordane Džakule, članova veća, sa savetnikom suda Vesnom Danilović, zapisničarem, rešavajući u upravnom sporu po tužbi tužioca "AA", podnetoj protiv rešenja Saveta Republičke radiodifuzne agencije broj 685/06 od 19.09.2006. godine, uz učešće zainteresovanih lica "BB" i drugi, koga zastupa advokat BA, "VV" i drugi, u predmetu izdavanja dozvola za emitovanje radio programa za Region grada Beograda, u nejavnoj sednici veća održanoj dana 11.07.2007. godine, doneo je

P R E S U D U

Tužba SE UVAŽAVA i PONIŠTAVA rešenje Saveta Republičke radiodifuzne agencije broj 685/06 od 19.09.2006. godine.

O b r a z l o ž e n j e

Osporenim rešenjem je odbijen prigovor tužioca izjavljen na rešenje Saveta Republičke radiodifuzne agencije o izdavanju dozvola za emitovanje radio programa za Region grada Beograda broj 512/06 od 01.07.2006. godine, kojim su izdate dozvole za emitovanje radio programa za ovaj Region podnosiocima prijava bliže označenim u dispozitivu rešenja, a odbijena je prijava, pored ostalih i tužioca kao podnosioca prijave po prethodno raspisanom javnom konkursu za izdavanje dozvole za emitovanje radio programa.

Podnetom tužbom tužilac osporava zakonitost pobijanog rešenja tuženog zbog nezakonitosti postupka javnog konkursa, primene opštih akata koja su doneta na nezakonit način, povrede pravila postupka od značaja za rešenje, pogrešno izvedenog zaključka u pogledu utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primene materijalnog prava. Navodi da tužilac ima pravo emitovanja programa saglasno članu 114. Zakona o radiodifuziji, te da mu registracija omogućava emitovanje radio programa za region grada Beograda i za lokalno područje, pa navod Saveta RRA da tužilac nije imao zakonskog osnova da učestvuje na javnom konkursu za emitovanje radio programa za region grada Beograda ne stoji. Tužilac je Savetu RRA dostavio programski koncept koji, kao i dosadašnji rad, svakako pruža garanciju za doprinos većem kvalitetu i raznovrsnosti programa. Predlaže da sud tužbu uvaži i poništi osporeno rešenje.

Tuženi organ je u odgovoru na tužbu ostao kod razloga iz osporenog rešenja i predložio da sud tužbu, kao neosnovanu, odbije.

Zainteresovana lica bliže označena u uvodu ove presude nisu dostavila odgovor na tužbu.

Ispitujući zakonitost osporenog rešenja u smislu odredbe čl.39.st.1. Zakona o upravnim sporovima („Sl.list“ SRJ 46/96), ocenom navoda iznetih u tužbi, odgovoru na tužbu i spisa predmeta ove upravne stvari, Vrhovni sud Srbije je našao:

Tužba je osnovana.

Prema obrazloženju osporenog rešenja prigovor tužioca nije neosnovan, jer je postupak koji je prethodio donošenju prvostepene odluke pravilno sproveden i doneta na zakonu zasnovana odluka u skladu sa ovlašćenjima i ciljem koja su tuženom data, utvrđenim kriterijumima i propisanim uslovima objavljenim u Oglasu za javni konkurs za izdavanje dozvola za emitovanje radio programa, pri čemu je donošenju prvostepene odluke prethodio izveštaj stručne službe tuženog, razgovori sa podnosiocima prijava, opširna i iscrpna diskusija o tome koji od podnosilaca prijava ispunjavaju uslove i predviđene i utvrđene kriterijume za izdavanje dozvola za emitovanje radio programa.

Tuženi je ocenio da su neosnovani navodi prigovora tužioca da nisu bili ispunjeni uslovi za izdavanje dozvole za emitovanje radio programa "GG" i "DD", jer su ovi podnosioci prijava postupili po usmeno saopštenom zaključku tuženog i otklonili nedostatke dostavljanjem konkursne dokumentacije i to "GG" dana 06.04.2006. godine, a "GG" je uplatio depozit dana 19.04.2006. godine. Po stanovištu tuženog organa neosnovani su i navodi prigovora tužioca da ispunjava sve zakonske uslove za emitovanje radio programa za region grada Beograda, jer iz priložene konkursne dokumentacije proizilazi da je tužilac osnovan kao „samostalno, nezavisno, interesno i vanstranačko udruženje sa statusom društvene organizacije dobrovoljno učlanjenih građana“, odnosno kao udruženje građana, te da u smislu odredbe člana 95. Zakona o radiodifuziji može emitovati program samo na lokalnom području. Ovo sa razloga što je ovom zakonskom odredbom, pored ostalog, propisano da osnivač radio i/ili televizijske stanice civilnog sektora može biti neprofitna organizacija civilnog društva (nevladina organizacija ili udruženje građana), da se radio i/ili televizijske stanice civilnog sektora mogu osnivati samo za lokalno

područje, te da se radio i/ili televizijskoj stanici civilnog sektora dozvola za emitovanje programa izdaje nakon učešća na raspisanom javnom konkursu za željenu zonu servisa, ali bez obaveze plaćanja naknade za emitovanje programa, zbog čega je, prema datim razlozima, učestvovanje tužioca na Javnom konkursu za emitovanje radio programa za Region grada Beograda bez zakonskog osnova.

Po nalaženju Vrhovnog suda Srbije, osporeno rešenje je doneto uz povrede pravila postupka, zbog kojih činjenično stanje nije pravilno i potpuno utvrđeno, a što je od značaja i za primenu materijalnog prava u ovoj upravnoj stvari.

Osporenim rešenjem je odbijen prigovor tužioca protiv rešenja prvostepenog organa, kojim je stavom I dispozitiva izdata dozvola za emitovanje radio-programa za Region Grada Beograda na osnovu raspisanog javnog konkursa objavljenog u dnevnom listu "Politika" i "Dnevnik" dana ____ . godine u "Sl. glasniku RS" br. 8/06 od 27.01.2006. godine, a stavom II dispozitiva odbijene prijave na javni konkurs za izdavanje dozvola za emitovanje radio-programa za Region Grada Beograda podnosiocima prijave označenim u ovom delu dispozitiva. Prema uvodu osporenog rešenja tuženi je odlučivao o prigovoru na osnovu odredbi čl. 54. st. 1. i 2. Zakona o radiodifuziji i odredbi čl. 229. - 235. Zakona o opštem upravnom postupku, na sednici održanoj od 18.08. - 04.09.2006. godine. Prema čl. 22. Zakona o radiodifuziji Savet Republičke radiodifuzne agencije ima 9 članova, odnosno predstavlja kolegijalni organ, i po stavu suda, a s obzirom na odredbu čl. 3. ZUP-a, pri odlučivanju o prigovoru je dužan da se pridržava odredaba ZUP-a koje se odnose na postupanje i odlučivanje kolegijalnog organa. Stoga, sud nalazi da je pri donošenju osporenog rešenja, učinjena bitna povreda čl. 197. st. 2. Zakona o opštem upravnom postupku, jer u uvodu rešenja nije označen dan sednice na kojoj je stvar rešena, odnosno na kojoj je doneto osporeno rešenje.

Odredbom čl. 32. st. 1. Zakona o radiodifuziji propisano je da je rad Saveta javan, a da Savet odlučuje na način određen stavom 2. ovog člana Zakona, s tim što odluke o kojima se odlučuje o pravima emitera Savet donosi većinom glasova ukupnog broja članova, kako je to određeno i članom 20. i 22. Statuta tuženog organa. Rad Saveta RRA je javan, ali je odredbom člana 22. Statuta određeno da Savet može odlučivati javnim ili tajnim glasanjem, a članom 59. Pravilnika o izdavanju dozvola za emitovanje programa je određeno da se o izdavanju dozvole za emitovanje programa odlučuje tajnim glasanjem, kao i da se dokumentacija vezano za glasanje čuva 5 godina zapečaćena u arhivi RRA. U spisima predmeta, međutim, ne postoji nikakav dokaz da li je i kada od strane članova Saveta Republičke radiodifuzne agencije u periodu od 18. 08. do 04. 09. 2006. godine izvršeno glasanje za odluku po prigovoru tužioca na prvostepeno rešenje, a takav dokaz ne postoji ni u odnosu na odlučivanje prvostepenog organa po podnetim prijavama.

Osim toga odredbom čl. 69. st. 1. ZUP-a je propisano da kad u postupku rešava kolegijalni organ o većanju i glasanju sastavlja se poseban zapisnik, a kad je u postupku po žalbi jednoglasno odlučeno ne mora se sastavljati zapisnik o većanju i glasanju, već se o tome može staviti samo zabeleška na spisu, a odredbe čl. 69. st. 2. istog Zakona detaljno određuju sadržinu zapisnika o većanju i glasanju. Po stavu ovog suda, pri donošenju odluke o izdavanju dozvole za emitovanje radio programa i o odbijanju prijave Savet RRA, kao kolegijalni organ, mora sačiniti poseban zapisnik o glasanju, što je dužan učiniti i pri odlučivanju po prigovoru, s tim da ukoliko je u postupku po prigovoru jednoglasno odlučeno, stavlja se samo zabeleška na spisu, kako bi sud mogao nesumnjivo da oceni da li je odluka tuženog doneta u svemu saglasno čl. 32. st. 2. Zakona o radiodifuziji i napred navedenim odredbama Statuta i Pravilnika.

Takođe je osporeno rešenje obuhvaćeno i povredom odredbe čl. 199. st. ZUP-a, jer tuženi organ, osim paušalno, ne navodi konkretne dokaze na osnovu kojih je utvrdio činjenično stanje u ovoj upravnoj stvari pri odlučivanju o prigovoru tužioca, kao ni opredeljujuće razloge pri ocenjivanju tih dokaza, što nije učinio ni pri donošenju prvostepenog rešenja. Stoga činjenice i razlozi koje tuženi navodi u obrazloženju rešenja ne upućuju na pravilnost odluke kakva je data u dispozitivu.

Odredbom čl. 53. st. 1. tač. 5. Zakona o radiodifuziji je propisano 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 doprinositi 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.

Kako Zakon o radiodifuziji ne daje ovlašćenje tuženom organu za diskreciono odlučivanje u postupku donošenja odluka po konkursu za izdavanje dozvola za emitovanje radio programa, to se odluka u ovoj upravnoj stvari imala doneti pravilnom primenom odredaba Zakona o radiodifuziji, uz poštovanje svih pravila postupanja propisanih Zakonom o opštem upravnom postupku, posebno njegovih osnovnih načela. S tim u vezi za odlučivanje primenom čl. 53. st. 1. tač. 5. Zakona o radiodifuziji tuženi organ je bio je u obavezi da pravilno i potpuno utvrdi činjenično stanje koje je od značaja za donošenje zakonite odluke i da to učini na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka.

Osnovano je prigovorom tužioca ukazano da je tuženi organ pogrešno primenio odredbu čl. 52. st. 2. tač. 7. Zakona o radiodifuziji na njegovu štetu kada je smatrao da je uplatom depozita tek 19.04.2006. godine (preko 20 dana po završetku konkursa) i dostavljanjem dokaza o tome u roku koji je tuženi odredio, učesnik na konkursu "GG" stekao uslov da njegova prijava bude razmatrana kao potpuna.

Odredbom čl. 52. st. 2. tač. 7. Zakona o radiodifuziji propisano je da je podnosilac prijave obavezan da uz prijavu dostavi dokaz o izvršenoj uplati depozita, a čl. 53. st. 1. tač. 1. istog Zakona da je Agencija dužna da prijavu koja sadrži nepotpune ili netačne podatke, odnosno nepotpunu dokumentaciju odbaci, ako podnosilac prijave i u naknadno određenom roku od 7 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 "GG" da dopuni prijavu, ali je ona kao potpuna mogla da bude prihvaćena samo pod uslovom da je uplata depozita izvršena za vreme trajanja konkursa, a u naknadnom datom roku, samo dostavljen dokaz o uplati. Postupanjem suprotno navedenim odredbama citiranog Zakona tuženi je omogućio učesniku "GG" 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, 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.

Najzad, iz uvoda osporenog rešenja proizlazi da je u ovoj upravnoj stvari odlučivano primenom odredbi čl. 229. - 235. Zakona o opštem upravnom postupku, od kojih samo odredba čl. 230. Zakona, na koju se tuženi organ pozvao i u obrazloženju rešenja, ukazuje na rešenje iz dispozitiva, dok ostale odredbe propisuju postupak i odlučivanje tuženog organa suprotno donetoj odluci i postupku sprovedenom u vezi sa prigovorom tužioca.

Zbog svega iznetog, tuženi organ će u ponovnom postupku otkloniti propuste na koje je ukazano ovom presudom i doneti novo na zakonu zasnovano rešenje, pri čemu je vezan pravnim shvatanjem i primedbama ovog suda u pogledu postupka u smislu odredbe čl. 61. Zakona o upravnim sporovima.

Sa iznetih razloga, nalazeći da je osporenim rešenjem povređen zakon na štetu tužioca, Vrhovni sud Srbije je na osnovu odredbe čl. 41. st. 2. u vezi čl. 38. st. 2. Zakona o upravnim sporovima ("Službeni list SRJ", br. 46/96), odlučio kao u dispozitivu ove presude.

PRESUĐENO U VRHOVNOM SUDU SRBIJE U BEOGRADU,

Dana 11.07.2007. godine, U. 5532/06

Zapisničar Predsednik veća - sudija

Vesna Danilović, s.r. Danica Bogdanović, s.r.

Za tačnost otpavka

Upravitelj pisarnice

Mirjana Vojvodić

SK