



Republika Srbija
VRHOVNI SUD SRBIJE
U 5536/06
13.06.2007. godina
Beograd

U IME NARODA

Vrhovni sud Srbije u Beogradu, u veću sastavljenom od sudija: Snežane Živković, predsednika veća, Mirjane Ivić i Nevene Milojčić, kao članova veća, sa savetnikom Rajkom Milijaš, kao zapisničarem, rešavajući u upravnom sporu po tužbi tužioca Preduzeća "AA", izjavljenoj protiv rešenja Saveta Republičke radiodifuzne agencije broj 639/06 od 20. 09. 2006. godine, uz učešće zainteresovanih lica "BB", "VV", "GG", "DD", "ĐĐ", koga zastupa advokat AB, "EE", "ŽŽ", "ZZ", "II", "JJ", "KK", "LL", "LJLJ", kao i "MM", u predmetu izdavanja dozvola za emitovanje radio programa za Region grada Beograda, u nejavnoj sednici veća održanoj dana 13.06.2007. godine, doneo je

P R E S U D U

Tužba SE UVAŽAVA i PONIŠTAVA rešenje Saveta Republičke radiodifuzne agencije broj 639/06 od 20. 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 po prethodno raspisanom javnom konkursu za izdavanje dozvole za emitovanje radio programa.

U tužbi kojom osporava zakonitost navedenog drugostepenog rešenja tužilac ističe da je tuženi pri donošenju osporene odluke primenjivao i to proizvoljno i bez osnova samo kriterijume koje je propisao, a ne i uslove i standarde kako je to zakonom određeno. Takođe, nije u rešenju obrazložio kako je merio kriterijume kod svakog kandidata ponaosob i kako su isti kriterijumi bili vrednovani u odnosu na druge kandidate, te zbog čega smatra da je tužilac pružio manju garanciju doprinosa boljem kvalitetu i raznovrsnosti programa od ostalih podnosilaca prijave. Ukazuje i na činjenicu da je u vreme raspisivanja konkursa već obavljao emitovanje programa i da je tuženi, prema članu 53. Zakona o radiodifuziji, bio dužan da uzme u obzir pri odlučivanju o tužiočevoj prijavi i doprinos tužioca kvalitetu programa i uređenju odnosa u oblasti radiodifuzije do odlučivanja po konkursu. Ističe i da Savet prilikom odlučivanja nije ispunio zakonsku formu u smislu potrebne većine članova Saveta za odlučivanje, kako je predviđeno Statutom RRA, jer je opštepoznato da je jedan član Saveta suspendovan i nije odlučivao, pa nije postojala zakonom propisana većina za donošenje odluke. Predložio je 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, osim zainteresovanog lica "ĐĐ", koje je predložilo da sud tužbu odbije s tim što je za zainteresovanom licu «NN» dostavljanje tužbe izvršeno preko oglasne table suda, jer je, prema izveštaju pošte, sa adrese iz spisa predmeta odseljen.

Po razmatranju navoda tužbe, odgovora na tužbu i spisa ove upravne stvari, sud je našao da je podneta tužba osnovana.

Prema obrazloženju osporenog rešenja prigovor tužioca je neosnovan, jer je postupak koji je prethodio donošenju prvostepene odluke pravilno sproveden, doneta je na zakonu zasnovana odluka u skladu sa ovlašćenjima i ciljem koja su tuženom data da rešava po slobodnoj oceni, utvrđenim kriterijumima i propisanim uslovima objavljenim u oglasu za javni konkurs za izdavanje dozvola za emitovanje radio programa, saglasno odredbama Pravilnika o izdavanju dozvola za emitovanje programa na koje se tuženi pozvao u obrazloženju osporenog rešenja. Tuženi navodi da je, uzimajući u obzir sve relevantne činjenice koje su dostavili sami podnosioci prigovora, korišćenjem izveštaja stručne službe, saradnjom sa drugim nadležnim službama i organima, obavljenim javnim razgovorom sa svakim podnosiocem prijave, ocenom svakog od uslova javnog konkursa i kriterijuma pojedinačno, kao i svih zajedno i nakon vođenja iscrpne i detaljne diskusije o svim podnosiocima prijava, na sednici tuženog doneto zakonito rešenje.

Ocenjujući navode tužioca da rešenje ne sadrži razloge zbog čega je data prednost pojedinim podnosiocima prijava u odnosu na tužioca, tuženi nalazi da su ovi navodi neosnovani, jer su kriterijumi međusobno dopunjivi principi vrednovanja kojima su se članovi Saveta rukovodili i da ni jedan od deset kriterijuma nema prevagu u odnosu na drugi, te da Savet, rešavajući po slobodnoj oceni u okviru ovlašćenja datih zakonom, nije bio dužan da izvrši poređenja kvantifikaciju i merenja činjeničnog stanja niti da rangira sve učesnike javnog konkursa a

izvrši poređenje, kvantifikacija i merenje činjeničnog stanja, niti da rangira sve učesnike javnog konkursa, a pravilnost ovakve odluke tuženog se utvrđuje iz dokaza u spisima predmeta. Tuženi smatra i da su neosnovani navodi prigovora da je trebalo da uzme u obzir doprinos tužioca kvalitetu programa i uređenju odnosa u oblasti radiodifuzije do donošenja odluke, jer zakon dozvoljava da se na konkurs jave i subjekti koji trenutno ne emituju program i nigde izričito ne favorizuje postojeće radio stanice, već ih sve tretira jednako. Ocenjujući navode prigovora koje se odnose na povredu pravila postupka pri donošenju odluke Saveta, tuženi smatra da su ovi navodi neosnovani, jer je odlučivao kvalifikovanom većinom od 5 glasova saglasno čl. 20. Statuta RRA, a svoju odluku je doneo samostalno, po svom sopstvenom znanju i savesnosti u skladu sa ovlašćenjem iz čl. 26. Zakona o radiodifuziji.

Međutim, po nalaženju Vrhovnog suda Srbije, u postupku koji je prethodio donošenju osporenog rešenja učinjene su bitne povrede postupka, zbog čega činjenično stanje nije pravilno i potpuno utvrđeno, a što je od značaja i za primenu materijalnog prava u ovoj upravnoj stvari.

Prema uvodu osporenog rešenja tuženi je odlučivao o prigovoru na osnovu odredbi čl. 229. – 235. Zakona o opštem upravnom postupku i osporeno rešenje doneo na sednici održanoj od 18.08. – 04.09.2006. godine, odnosno na sednici koja je trajala duži vremenski period. Prema čl. 22. Zakona o radiodifuziji Savet Republičke radiodifuzne agencije ima 9 članova, odnosno predstavlja kolegijalni organ, i po stavu suda, a obzirom i na odredbe čl. 3. ZUP-a, pri odlučivanju o prigovoru je dužan da se pridržava odredaba ZUP-a koje se odnose na odlučivanje kolegijalnog organa. Obzirom na izloženo, 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 u 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 je određeno da o izdavanju dozvole za emitovanje programa se odlučuje tajnim glasanjem, kao i da dokumentacija vezano za glasanje se čuva 5 godina zapečaćena u arhivi RRA. U spisima predmeta 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 o glasanju ne postoji ni u odnosu na odlučivanje prvostepenog organa po podnetim prijavama. 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 spis. Odredbe čl. 69. st. 2. istog Zakona detaljno određuju sadržinu zapisnika o većanju i glasanju. Po stavu ovog suda, shodno navedenoj odredbi ZUP-a, pri donošenju odluke o izdavanju dozvole za emitovanje radio programa Savet RRA, kao kolegijalni organ mora sačiniti poseban zapisnik o glasanju, što je dužan učiniti i pri odlučivanju po prigovoru, a ukoliko je u postupku po prigovoru jednoglasno odlučeno, nije neophodno sačiniti zapisnik o glasanju, već se tada po pravilu stavlja samo zabeleška na spis, kako bi sud mogao da nesumnjivo oceni da li je odluka tuženog doneta u svemu saglasno čl. 32. st. 2. Zakona o radiodifuziji i napred citiranim odredbama Statuta i Pravilnika.

Osnovani su i navodi tužbe kojima se ukazuje da je tuženi pri oceni tužiočevog prigovora postupio protivno odredbama čl. 53. Zakona o radiodifuziji. Odredbom čl. 53. tač. 5. ovog Zakona propisano je, između ostalog, da će Savet prilikom donošenja odluke o izdavanju dozvole za emitovanje programa uzeti u obzir i doprinos podnosioca prijave ostvarivanju načela uređenja odnosa u oblasti radiodifuzije, utvrđenih članom 3. ovog Zakona u prethodnom periodu emitovanja. Nesporno je da Zakon dozvoljava da se na konkurs jave i prijave podnesu subjekti koji ne emituju program, ali obzirom na navedenu izričitu odredbu Zakona, tuženi je bio dužan da pri odlučivanju o prijavi tužioca, kao dosadašnjeg emitera uzme u obzir i doprinos tužioca ostvarivanju načela uređenja odnosa u oblasti radiodifuzije utvrđenih članom 3. ovog Zakona u prethodnom periodu emitovanja, što, očigledno nije učinio. Postupanje tuženog po navedenoj odredbi Zakona ne znači da će tuženi favorizovati postojeće emitere, već predstavlja obavezu tuženog da primeni izričitu odredbu zakona. Pri tome uzimanje u obzir doprinosa postojećeg emitera može biti i na njegovu štetu, kao podnosioca prijave, ukoliko u prethodnom periodu emitovanja radio programa je postupao protivno načelima utvrđenim članom 3. Zakona.

Osporeno rešenje doneto je, po oceni ovog suda, i uz bitnu povredu odredbe čl. 199. st. 2. Zakona o opštem upravnom postupku, jer činjenice i razlozi koje tuženi navodi u obrazloženju rešenja ne upućuju na pravilnost odluke u dispozitivu. Tuženi, osim paušalno, ne navodi konkretne dokaze na osnovu kojih je utvrdio činjenično stanje u ovoj upravnoj stvari, pri odlučivanju o prigovoru podnosioca zahteva, kao ni opredeljujuće razloge pri ocenjivanju tih dokaza, što nije učinio ni pri donošenju prvostepenog rešenja.

Pored toga, Zakonom o radiodifuziji nije izričito predviđeno da tuženi pri izdavanju dozvole za emitovanje radio programa odlučuje po slobodnoj oceni, a tuženi u obrazloženju osporenog rešenja i ne navodi materijalno-pravni propis kojim je kao javna agencija ovlašćen na rešavanje po diskrecionoj oceni. Rešavanje po slobodnoj oceni pretpostavlja postojanje propisa koji organ ovlašćuje da može izabrati jednu od zakonom za datu situaciju predviđenih alternativa, što Zakon o radiodifuziji ne sadrži i ne određuje. Po stavu ovog suda, takvo ovlašćenje tuženog za rešavanje po slobodnoj oceni nije sadržano ni u odredbama čl. 53. tač. 5. Zakona o radiodifuziji, prema kojima tuženi mora da donese odluku po prijavama, bez alternativa zakonom određenih kao može, po potrebi ili po ovlašćenju i 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 koji 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. Prema tome obaveza je tuženog organa da u ovom

više stranačkom posebnom upravnom postupku poštujući osnovna načela propisana članom 5, 6, 7, 8. i 10. ZUP-a podrobno, celovito i jasno utvrdi činjenično stanje, a ne da ga samo u naznakama u obrazloženju osporenog rešenja navede i na isto primeni merodavni materijalni propis - odredbu tačke 5. člana 53. Zakona o radiodifuziji uz navođenje konkretnih razloga zbog čega smatra da određeni podnosilac prijave prema dokumentaciji koju je podneo i rezultatima celokupnog izvedenog dokaznog postupka pruža veću garanciju da će doprinosti većem kvalitetu i većoj raznovrsnosti programa na određenom području na kome program treba da bude emitovan. Za svakog od podnosioca prijave pojedinačno treba u rešenju dati detaljne i jasne razloge zasnovane na navedenoj odredbi zakona uz navođenje opredeljujućih činjenica i okolnosti zašto baš tom podnosiocu prijave treba izdati dozvolu za emitovanje programa, odnosno zbog čega svaki drugi podnosilac prijave čija se prijava odbija ne dobija dozvolu za emitovanje radio programa.

Stoga je u ponovnom postupku potrebno otkloniti sve navedene bitne povrede postupka na koje je sud ukazao u ovoj presudi, kako bi činjenično stanje bilo potpuno i pravilno utvrđeno u ovoj upravnoj stvari i na isto pravilno primenjeno materijalno pravo.

Sa iznetih razloga, sud nalazi da je osporenim rešenjem povređen zakon na štetu tužioca, pa je stoga primenom čl. 41. st. 2., u vezi čl. 38. st. 2. Zakona o upravnim sporovima, o podnetoj tužbi odlučio kao u izreci presude, s tim što su primedbe suda iz ove presude, u ponovnom postupku, obavezne za tuženi organ na osnovu čl. 61. istog Zakona.

PRESUĐENO U VRHOVNOM SUDU SRBIJE U BEOGRADU,

Dana 13.06.2007. godine, U. 5536/06

Zapisničar Predsednik veća - sudija

Rajka Milijaš, s.r. Snežana Živković, s.r.

Za tačnost otpravka

Upravitelj pisarnice

Mirjana Vojvodić

zž