



Република Србија
ВРХОВНИ КАСАЦИОНИ СУД
Узп 167/2020
04.09.2020. године
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни касациони суд, у већу састављеном од судија: Катарине Манојловић Андрић, председника већа, Бранислава Босиљковића и Слађане Накић Момировић, чланова већа, са саветником Драгицом Вранић, као записничарем, одлучујући о захтеву Градског већа града Чачка, кога заступа Градско правобранилаштво града Чачка, за преиспитивање судске одлуке – пресуде Управног суда – Одељења у Крагујевцу I-3 У 16872/17 од 14.02.2020. године, са противним странкама „ОЗОН МЕДИА“ доо Чачак, Трг Устанка 2-6, кога заступа пуномоћник Марко Крстић, адвокат из ..., ... /..., Студиом за видеопродукцију и фотографске услуге „БУС ПЛУС“ Чачак, ДОО „Телевизија Телемарк“ Чачак, Чачачански партизански одред 2 ц, ДОО „MEDIA TEEM LEADER ск“ Чачак, Миодрага Мићовића 2, ДОО „Студио М“ Чачак, Драгише Мишовића 109, Центром за информисање, културу и развој демократије „Директива“ Чачак, Љубићки кеј 17/25, ДОО „Конзум лав“ Ужице, Омладинска бб, „Галаксија 32“ доо Чачак, Унијом младих Чачак, Потес Лупњача бб, Удружењем „КЛИП ЦЕНТАР“ Чачак, Љубић бб, Привредним друштвом „ГЗС“ доо Чачак, Жупана Страцимира 9, ДОО „MATRIX MEDIA“ Чачак, Жупана Страцимира 35, Студиом за видеопродукцију „SSD PLUS PRODUCTION“ Чачак, потез Јездино Поље 28, Удружењем медија и медијских радника, Чачак, Жупана Страцимира 9/3, Студиом за фото, видео и пост продукцију „4Н Студио“ Чачак, Жупана Страцимира 9, стан 2, у предмету расподеле средстава за суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, у нејавној седници већа одржаној дана 04.09.2020. године, донео је

ПРЕСУДУ

Захтев се **УВАЖАВА, УКИДА СЕ** пресуда Управног суда – Одељења у Крагујевцу I-3 У 16872/17 од 14.02.2020. године и предмет враћа Управном суду на поновно одлучивање.

Образложење

Побијаном пресудом, ставом првим диспозитива, уважена је тужба тужиоца „ОЗОН МЕДИА“ доо Чачак и поништено решење Градског већа града Чачка број ...-.../...-... од 16.10.2017. године, а ставом другим диспозитива обавезан тужени да тужиоцу накнади трошкове управног спора. Решењем Градског већа града Чачка број ...-.../...-... од 16.10.2017. године, ставом првим диспозитива, укупна средства из буџета Града Чачка намењена за суфинансирање пројеката у области јавног информисања на територији Града Чачка у 2017. години, у износу од 7.000.000,00 динара, расподељују се подносиоцима пројеката наведеним у табели од редног броја 1. до 15, између

осталих тужиоцу под редним бројем 1. у износу од 250.000,00 динара; ставом другим диспозива, одређено је да ће се са изабраним подносиоцима пројеката закључити уговори о суфинансирању којима ће се уредити међусобна права и обавезе; ставом трећим диспозитива, констатовано је да је решење коначно и да се против њега може покренути управни спор и ставом четвртим диспозитива, одређено да се решење има објавити на веб-сајту града Чачка www.cacak.org.rs.

У захтеву за преиспитивање побијане пресуде поднетом из свих законских разлога, подносилац наводи да је погрешан став Управног суда да Градско правобранилаштво града Чачка у конкретној ситуацији није законски заступник туженог због чега суд није разматрао одговор на тужбу који је ово правобранилаштво доставило. Истиче да Градско правобранилаштво града Чачка има право да заступа туженог у конкретној ситуацији као законски заступник и без посебног овлашћења, на основу члана 11. став 2. Закона о правобранилаштву ("Службени гласник РС", бр. 55/14) у вези са чланом 53. став 2. истог закона и члана 6. Одлуке о Градском правобранилаштву града Чачка ("Службени лист града Чачка", бр. 18/14, 4/15 и 8/19), као орган града Чачка чије се функционисање обезбеђује из буџета града Чачка. Указује да у бројним одлукама Управног суда право правобранилаштва на заступање без посебног овлашћења није било спорно. Сматра да оспорено решење о расподели средстава за суфинансирање пројеката у области јавног информисања није управни акт већ акт располагања. С тим у вези, указује да је чланом 17. Закона о јавном информисању и медијима ("Службени гласник РС", бр. 83/14, 58/15 и 12/16-аутентично тумачење) и чланом 3. Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања ("Службени гласник РС", бр. 16/16 и 8/17) прописана примена правила о државној помоћи приликом доделе средстава за суфинансирање пројеката у области јавног информисања, те да је локална самоуправа, давалац државне помоћи као правно лице које располаже јавним средствима и додељује државну помоћ под унапред одређеним условима. Сматра да у прилог томе говори и чињеница да је чланом 25. Закона о јавном информисању и медијима и чл. 24. и 25. Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања предвиђено доношење решења о расподели средстава, а не решења којим се одлучује о правима и обавезама странке, односно о захтеву странке, како је дефинисано чланом 136. Закона о општем управном поступку. Указује да је оспорена одлука о расподели средстава за суфинансирање пројеката у области јавног информисања у свему донета у складу са чланом 24. Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, јер је одлуку донело Градско веће града Чачка на предлог Комисије, у форми решења које садржи образложење у коме су наведени разлози за одлуку из диспозитива да се тужиоцу додељују средства у износу од 250.000,00 динара за реализацију пројекта којим је конкурисао. Истиче да је наведеним чланом предвиђена могућност доделе мањег износа од траженог, с тим да је о томе орган дужан да обавести учесника конкурса, а што је учињено. На тај начин тужилац је недвосмислено упознат са чињеницом о додели мањег износа средстава од траженог, са чиме се сагласио и доставио ревидирани буџет пројекта, односно нову спецификацију трошкова усклађену са додељеним износом, након чега је и потписао уговор о реализацији пројекта. Имајући у виду наведено, сматра да тужилац није имао правни интерес за подношење тужбе јер је добио средства у износу од 250.000,00 динара за финансирање пројекта за који су одобрена, а затим доставио ревидирани буџет за тај пројекат и коначно 08.11.2017. године закључио уговор о суфинансирању пројекта, при

чему није одустао од додељених средстава, што је могао да учини на основу члана 27. Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања уколико сматра да су додељена средства недовољна. Указује да је побијана пресуда донета супротно одредби члана 41. став 1. Закона о управним споровима којом је прописано да законитост оспореног управног акта суд испитује у границама тужбе. Ово стога што је јасно да се тужба односи само на део решења којим су средства додељена тужиоцу и да тужилац не оспорава решење у преосталом делу, нити за то има интерес, због чега није било законског основа да суд поништи решење у целини. Истиче да су опредељена средства из буџета града Чачка у износу од 7.000.000,00 милиона динара подељена тако што су свих 15 учесника, међу којима је и тужилац, добили средства и реализовали пројекте па у тој ситуацији није ни могуће поновити поступак и разматрати захтеве учесника. Наводи и да је погрешна оцена Управног суда да је одлуку о расподели средстава требало да донесе Градоначелник града Чачка, као руководиоца органа, а не Градско веће града Чачка, као колегијални орган, јер ниједном нормом није предвиђено да је Градоначелник руководиоца Градског већа, нити да као председник Градског већа може одлучивати одвојено од Градског већа као колегијалног органа, већ је он по функцији члан и председник тог органа. С тим у вези указује на одредбе члана 47. ст.1.,4. и 5. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 129/07, 83/14, 101/16 и 47/18) и члана 123. Статута града Чачка ("Службени лист града Чачка", бр. 3/08, 8/13, 15/15, 26/16 и 11/18). Предлаже да Врховни касациони суд захтев уважи и побијану пресуду преиначи. Тражи трошкове за састав захтева. Уз захтев за преиспитивање судске одлуке - побијане пресуде Управног суда, подноси и захтев за одлагање извршења исте пресуде до доношења одлуке о захтеву за преиспитивање судске одлуке.

Противна странка „ОЗОН МЕДИА“ доо Чачак је у одговору на захтев предложила да суд захтев, као неоснован, одбије. Истиче захтев за накнаду трошкова за састав одговора и таксу по одмерењу суда.

Остале противне странке нису доставиле одговор на захтев.

Поступајући по поднетом захтеву и испитујући побијану пресуду у границама захтева, а у смислу члана 54. Закона о управним споровима ("Службени гласник РС", број 111/09), Врховни касациони суд је нашао да је захтев основан.

Према образложењу побијане пресуде оспорено решење о расподели средстава не садржи разлоге због којих је тужени орган одлучио да се подносиоцима пројеката доделе средства у износима који су наведени у диспозитиву решења, односно не садржи разлоге да ли су додељена средства у висини аплицираних и ако нису, из којих разлога орган сматра да су предложена средства неоправдана, а то не садржи ни предлог Комисије за оцену пројеката у области јавног информисања иако се буџет и оправданост трошкова у односу на предложену пројектну активност посебно цени сагласно члану 18. Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања. Стога је, по оцени Управног суда, оспореним решењем учињена битна повреда правила поступка из члана 141. став 4. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ број 18/16) која је била од значаја за доношење законите одлуке. Поред тога, по налажењу Управног суда, сагласно одредбама члана 25. став 1. Закона о јавном информисању и медијима ("Службени гласник РС", бр. 83/14... 12/16) и члана 24. став 1. Правилника о суфинансирању

пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања ("Службени гласник РС", бр. 16/16 и 8/17), одлуку о расподели средстава за суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, доноси руководилац органа који је расписао конкурс, у конкретном случају, то је Председник Градског већа града Чачка, а не орган који је расписао конкурс – Градско веће града Чачка, као колегијални орган. У образложењу побијане пресуде је наведено и да тужени орган није доставио одговор на тужбу, а да суд није разматрао одговор на тужбу који је доставило Градско правобранилаштво града Чачка уз који није доставило овлашћење за заступање. Ово стога што, по оцени Управног суда, Градско правобранилаштво града Чачка у конкретној ствари није законски заступник туженог органа јер се не ради о поступку у коме орган учествује као странка о чијим имовинским правима и обавезама се одлучује у том поступку.

Оцењујући законитост побијане пресуде, Врховни касациони суд најпре налази да се не може прихватити оцена Управног суда да је оспорено решење донето уз битну повреду правила поступка из одредбе члана 141. став 4. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“ број 18/16).

Врховни касациони суд указује да у образложењу правилно образложене одлуке морају бити наведена и размотрена суштинска питања за доношење одлуке, односно наведени одговарајући и довољни разлози за одлуку.

Одредбом члана 24. став 1. Правилника о суфинансирању пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања ("Службени гласник РС", бр. 16/16 и 8/17) – у даљем тексту: Правилник, прописано је да одлуку о расподели средстава са образложењем доноси руководилац органа који је расписао конкурс, у форми решења, а на основу предлога комисије о расподели средстава са образложењем. У складу са чланом 25. Правилника, орган који је расписао конкурс доставља скенирано решење сваком учеснику конкурса у електронској форми и објављује га на свом веб – сајту.

Према одредби члана 22. став 9. Правилника, Комисија је обавезна да за сваки пројекат који се разматра сачини образложење у коме се наводе разлози за прихватање или неприхватање пројекта.

Одредбом члана 27. Правилника прописано је да орган који је расписао конкурс, на свом веб-сајту, поред решења о расподели средстава са образложењем, објављује и предлог комисије о расподели средстава, као и информацију за све учеснике конкурса који су добили мањи износ средстава од траженог, да без одлагања доставе нову спецификацију трошкова, у складу са опредељеним средствима, односно обавештење о томе да одустају од средстава која су им додељена.

Одредбом члана 28. став 1. Правилника прописано је да се на основу решења из члана 25. овог правилника закључује уговор, који је основ за праћење реализације суфинансираног пројекта. Одредбом става 2. истог члана прописано је да стручна служба органа који је расписао конкурс, учесницима конкурса којима су одобрена средства, доставља уговор у најкраћем могућем року, а ставом 3. да учесник конкурса, коме су одобрена средства, без одлагања, доставља потписан и оверен уговор органу који је расписао конкурс. Према ставу 4. истог члана, уколико учесник конкурса коме

су одобрена средства не достави уговор из става 3. овог члана, сматраће се да је одустао од додељених средстава.

Из цитираних прописа произлази да у образложењу предлога комисије за расподелу средстава за суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања и образложењу одлуке о додели средстава морају бити садржани разлози за прихватање или неприхватање пројекта. Када је у питању висина додељених средстава, она у предлогу Комисије и у одлуци о додели средстава мора бити наведена, а уколико је учесник конкурса незадовољан висином додељених средстава - он од њих, у смислу члана 27. Правилника, може одустати.

У конкретном случају, Комисија је у образложењу предлога навела разлоге за прихватање пројекта који је тужилац предложио и предложила висину износа средстава која за тај пројекат треба доделити. Тужени је, у складу са одредбом члана 24. став 1. Правилника, оспорено решење са образложењем донео на основу тог прелога. Из стања у списима проистиче да је тужени након тога поступио на начин како је прописано одредбом члана 27. Правилника, као и да је тужилац потом доставио ревидирани буџет за предложени пројекат и закључио уговор о суфинансирању пројекта. Дакле, тужилац није одустао од додељених средстава, што је могао да учини на основу члана 27. Правилника.

Имајући у виду изложено, по оцени Врховног касационог суда, у образложењу оспорене одлуке наведени су одговарајући и довољни разлози којима се доносилац руководио и размотрена су суштинска питања за доношење одлуке. Стога је неоснована оцена Управног суда из побијане пресуде да је оспорено решење донето уз битну повреду одредбе члана 141. став 4. Закона о општем управном поступку, којом је прописано да образложење мора да буде разумљиво и да садржи кратко излагање захтева странке, чињенично стање и доказе на основу којих је оно утврђено, разлоге који су били одлучујући код оцене сваког доказа, прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на одлуку из диспозитива и разлоге зашто није уважен неки захтев или предлог.

Основано се у захтеву подносиоца указује и да Управни суд није могао да поништи оспорено решење у целости.

Одредбом члана 11. став 1. Закона о управним споровима прописано је да тужилац у управном спору може да буде физичко, правно или друго лице, ако сматра да му је управним актом повређено неко право или на закону засновани интерес, а према одредби члана 41. став 1. истог закона, законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али при том није везан разлозима тужбе.

Како је оспореним решењем, сагласно одредби члана 24. Правилника, одлучено о прихватању односно неприхватању предложених пројеката учесника конкурса, то се одлуком о прихватању пројеката других учесника не дира у право или на закону заснован интерес тужиоца чији је пројекат такође прихваћен. Према томе, тужилац нема на закону заснован интерес да оспорава решење туженог у делу који се односи на друге учеснике конкурса. Стога суд није могао да поништи оспорено решење у том делу без обзира на то што је тужилац у тужби предложио поништај оспореног решења у целости.

Погрешна је и оцена Управног суда да је одлуку о расподели средстава требало да донесе Градоначелник града Чачка као руководилац Градског већа града Чачка а не Градско веће града Чачка као колегијални орган. Наиме, из Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 129/07, 83/14, 101/16 и 47/18) и Статута града Чачка ("Службени лист града Чачка", бр. 3/08, 8/13, 15/15, 26/16“) не произлази да је Градоначелник града Чачка руководилац Градског већа града Чачка, већ да је он члан и председник тог колегијалног органа који одлуке доноси гласањем на својим седницама.

Одредбом члана 47. Закона о локалној самоуправи ("Службени гласник РС", бр. 129/07, 83/14, 101/16 и 47/18) прописано је да председник општине представља општинско веће, сазива и води његове седнице (став 1); председник општине је одговоран за законитост рада општинског већа (став 2); председник општине је дужан да обустави од примене одлуку општинског већа за коју сматра да нија сагласна закону (став 3); општинско веће може да одлучује ако седници присуствује већина од укупног боја његових чланова (став 4); општинско веће одлучује већином гласова присутних чланова, ако законом или статутом општине за поједина питања није предвиђена друга већина (став 5); организација, начин рада и одлучивања општинског већа, детаљније се уређује његовим пословником, у складу са овим законом и статутом. Наведене одредбе које се односе на општинско веће, примењују се на градско веће, сагласно одредби члана 66. став 5. истог закона.

Одредбом члана 123. Статута града Чачка ("Службени лист града Чачка", бр. 3/08, 8/13, 15/15, 26/16“), између осталог, прописано је да је Градоначелник председник Градског већа, представља Градско веће, сазива и води његове седнице (став 1) и одговоран је за законитост рада Градског већа (став 2).

Имајући у виду наведено, оспорено решење односно одлуку о расподели средстава за суфинансирање пројеката за остваривање јавног интереса у области јавног информисања, правилно је донело Градско веће града Чачка као колегијални орган, а потписао је Градоначелник града Чачка као његов председник.

Поред наведеног, погрешан је и закључак Управног суда да је Градском јавном правобранилаштву Града Чачка, у конкретној правној ствари, требало посебно овлашћење за заступање, због чега Управни суд није разматрао одговор на тужбу туженог који је дало ово правобранилаштво а уз који није достављено пуномоћје.

Градско јавно правобранилаштво обавља послове правне заштите имовинских права и интереса јединице локалне самоуправе у смислу одредбе члана 2. Закона о правобранилаштву ("Службени гласник РС", бр. 129/07, 83/14, 101/16 и 47/18) и одредбе члана 2. став 1. Одлуке о Градском правобранилаштву града Чачка ("Службени лист града Чачка", бр. 18/14, 4/15 и 8/19), а оспореним решењем одлучено је о расподели новчаних средстава из буџета Града Чачка, дакле одлучено је о имовинским обавезама туженог. Сагласно члану 6. Одлуке, Градско правобранилаштво у правним поступцима пред судовима, арбитражама, органима управе и другим надлежним органима заступа органе Града Чачка, организације и друга правна лица чије се финансирање обезбеђује из буџета Града Чачка када имају положај странке или умешача о чијим правима и обавезама се одлучује у том поступку.

Како је према изложеном, Градско јавно правобранилаштво Града Чачка у конкретној правној ствари законски заступник туженог у управном спору, то му није било потребно посебно овлашћење туженог за заступање у овом предмету, а Управни суд је био дужан да оцени наводе из његовог одговора на тужбу.

Имајући у виду све наведено, Врховни касациони суд је нашао да су побијаном пресудом повређена правила поступка која су од утицаја на решење ствари, па је, на основу одредбе члана 55. став 2. Закона о управним споровима, одлучио као у диспозитиву ове пресуде и предмет вратио Управном суду да донесе нову одлуку о тужби подносиоца.

Врховни касациони суд није одлучивао о захтевима станака за накнаду трошкова. Ово стога што овом пресудом није окончан поступак по тужби, већ је захтев уважен, побијана пресуда Управног суда укинута и предмет враћен Управном суду на поновно одлучивање, па ће се о трошковима поступка поводом правног лека одлучити у коначној одлуци на основу одредбе члана 165. став 3. Закона о парничном поступку („Службени гласник РС“ бр. 72/11... 87/18), на чију сходну примену упућује члан 74. Закона о управним споровима.

Врховни касациони суд није одлучивао ни о захтеву подносиоца за одлагање извршења побијане пресуде, јер такав захтев није предвиђен Законом о управним споровима.

ПРЕСУЂЕНО У ВРХОВНОМ КАСАЦИОНОМ СУДУ

04.09.2020. године, Узп 167/2020

Записничар,
Драгица Вранић,с.р.

Председник већа – судија,
Катарина Манојловић Андрић,с.р.

За тачност отправка
Управитељ писарнице
Марина Антонић