



**Republika Srbija**  
**VRHOVNI KASACIONI SUD**  
**Uzp 166/10**  
**10.02.2012. godina**  
**Beograd**

**U IME NARODA**

Vrhovni kasacioni sud, u veću sastavljenom od sudija: Snežane Živković, predsednika veća, Olge Đuričić i Vlaste Jovanović, članova veća, sa savetnikom suda Radojkom Marinković, kao zapisničarem, odlučujući po zahtevu P.Ltd d.o.o. TV P., B., koji je podnet preko punomoćnika V.Đ.Đ.B., advokata iz B., za preispitivanje sudske odluke - presude Upravnog suda II 2 U 1849/10 (2007) od 01.07.2010. godine, uz učešće protivnih stranaka Saveta republičke radiodifuzne agencije iz Beograda, Vasina 2-4 i D.s.o.o.z.i.i.d. TV M. iz N.S., u predmetu izdavanje dozvola za emitovanje TV programa, u nejavnoj sednici veća održanoj dana 10.02.2012. godine, doneo je

**P R E S U D U**

Zahtev se UVAŽAVA, UKIDA presuda Upravnog suda II 2 U 1849/10 (2007) od 01.07.2010. godine i predmet vraća Upravnom sudu na ponovno odlučivanje.

**O b r a z l o ž e n j e**

Pobijanom presudom odbijena je tužba tužioca P.Ltd d.o.o. TV P., B., podneta protiv rešenja Saveta republičke radiodifuzne agencije broj 1073/07 od 07.09.2007. godine, kojim je odbijen prigovor tužioca na rešenje Saveta republičke radiodifuzne agencije broj 607-1/07 od 21.06.2007. godine, kojim se stavom prvim dispozitiva izdaje dozvola za emitovanje televizijskog programa za područje regiona radiodifuznu oblast 9 okvirna željena zona pokrivanja - područja opština R26 (Novi Sad, Kula, Bačka Palanka, Sombor) podnosiocu prijave TV M. d.s.o.o.z.i.i.d iz N.S., a stavom drugim dispozitiva odbijena je prijava podnosioca zahteva na javni konkurs za izdavanje dozvole za emitovanje televizijskog programa za isto područje.

Zahtev za preispitivanje sudske odluke je podnet na osnovu člana 49. stav 1. tačka 3. Zakona o upravnim sporovima, jer podnosilac smatra da su ispunjeni uslovi za podnošenje ovog vanrednog pravnog sredstva protiv pobijane presude, obzirom da je u postupku koji je vođen po Zakonu o radiodifuziji propisani pravni lek prigovor, o kome odlučuje isti organ, što znači da je u ovom postupku isključena žalba. U zahtevu ističe da je pobijanom presudom povređen zakon i pravila postupka koja su bila od uticaja na rešenje stvari. Smatra da je Upravni sud zapravo odlučivao u sporu pune jurisdikcije iz čl. 43. ZUS-a iako nisu postojali uslovi za primenu ove odredbe, jer je pobijanom presudom utvrdio drugačije činjenično stanje od činjeničnog stanja navedenog u obrazloženju osporenog rešenja. Ocenjujući pravilnost primene propisanog kriterijuma „poslovni uspeh“ (ekonomska samoodrživost), sud je izneo stav koji je suprotan uslovima objavljenog javnog konkursa za izdavanje dozvole i razlozima koje je dao tuženi organ. Pri tome pobijanom presudom nisu ocenjeni navodi tužbe da u spisima predmeta Saveta RRA ne postoje zapisnici sastavljeni u skladu sa članom 64. do 69. Zakona o opštem upravnom postupku i da je osporeno rešenje doneto po diskrecionom ovlašćenju, što je suprotno pravnom shvatanju Upravnog odeljenja Vrhovnog suda Srbije od 28.06.2007. godine kao i da je osporeni akt obuhvaćen povredom člana 199. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku jer, osim paušalno, tuženi nije naveo konkretne dokaze na osnovu kojih je utvrdio činjenično stanje pri odlučivanju o prigovoru kao ni opredeljujuće razloge pri ocenjivanju tih dokaza. Takođe, ističe da nisu cenjeni navodi tužbe da je osporeno rešenje doneto primenom Pravilnika o izdavanju dozvola za emitovanje radio/televizijskog programa koji nikada nije objavljen u "Službenom glasniku RS", i da su u postupku nepravilno primenjene odredbe o izuzeću članova Saveta RRA kada je odbačen zahtev za izuzeće kao nedozvoljen sa obrazloženjem da Zakonom o radiodifuziji i Zakonom o opštem upravnom postupku nije predviđen postupak za izuzeće predsednika i članova Saveta RRA ni nadležnost u odlučivanju po zahtevu za izuzeće. Osim toga, nisu ocenjeni navodi tužbe da je osporenim rešenjem povređeno načelo objektivnosti i zabrane diskriminacije proklamovano odredbom člana 3. tačka 6. Zakona o radiodifuziji pa time i pravo na pravično suđenje zajemčeno članom 32. stav 1. Ustava Republike Srbije jer je kao razlog koji je uticao na donošenje odluke o izdavanju dozvole TV M. tuženi organ naveo da TV M. za razliku od podnosioca ima sedište na teritoriji Pokrajine Vojvodine, te da takvo postupanje predstavlja diskriminaciju po osnovu pripadnosti učesnika javnog konkursa u odnosu na teritoriju odakle potiče ili ima registrovano sedište. Sa iznetih razloga podnosilac zahteva predlaže da Vrhovni kasacioni sud uvaži zahtev i preinači ili ukine pobijanu presudu.

Protivne stranke, Savet republičke radiodifuzne agencije koji je dostavio spise predmeta i D.s.o.o.z.i.i.d. TV M. iz N.S. u ostavljenom roku nisu dostavili odgovor na zahtev.

Postupajući po podnetom zahtevu i ispitujući pobijanu presudu u granicama zahteva, u smislu člana 54. Zakona o

upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", broj 111/09), Vrhovni kasacioni sud je našao da je zahtev dozvoljen i osnovan.

Ispitujući dozvoljenost podnetog pravnog sredstva, Vrhovni kasacioni sud je našao da se pravilno u zahtevu ukazuje da su ispunjeni uslovi za preispitivanje pobijane presude Upravnog suda iz člana 49. stav 2. tačka 3. Zakona o upravnim sporovima. Ovo iz razloga što iz spisa predmeta proizilazi da je prvostepeno i drugostepeno rešenje doneo isti organ – Savet republičke radiodifuzne agencije, na osnovu, između ostalih propisa, članova 50, 52, 53. i 54. stav 1. Zakona o radiodifuziji. Članom 54. stav 1. Zakona o radiodifuziji je propisano da podnosilac prijave na javnom konkursu koji je nezadovoljan odlukom saveta ima pravo da u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja o odbijanju prijave podnese prigovor Savetu. To znači da je Zakonom o radiodifuziji predviđena nadležnost istog organa za odlučivanje po prigovoru. Članom 216. Zakona o opštem upravnom postupku je propisano da se za rešavanje u drugom stepenu ne može utvrđivati nadležnost u okviru organa koji je u upravnoj stvari rešavao u prvom stepenu. Vrhovni kasacioni sud nalazi da rešavanje Saveta republičke radio difuzne agencije po prigovoru podnetom na osnovu člana 54. stav 1. Zakona o radiodifuziji predstavlja jednostepeno odlučivanje, jer je o prigovoru odlučivao isti organ koji je doneo i prvostepeno rešenje a ne neki drugi neposredno viši organ. Članom 49. stav 2. tačka 3. istog Zakona je propisano da zahtev može da se podnese u stvarima u kojima je u upravnom postupku bila isključena žalba. Sa ovih razloga, dozvoljen je zahtev za preispitivanje sudske odluke podnet na osnovu člana 49. stav 2. tačka 3. Zakona o upravnim sporovima protiv pravnosnažne odluke Upravnog suda donete u upravnom sporu o oceni zakonitosti odluke Saveta RRA donete po prigovoru podnosioca prijave na javnom konkursu za izdavanje dozvola za emitovanje televizijskog programa.

Prema obrazloženju pobijane presude Upravni sud je odbio tužbu podnosioca zahteva, jer je našao da je tuženi organ pravilno postupio kada je odbio kao neosnovan prigovor tužioca izjavljen protiv rešenja kojim je odbijena njegova prijava na javni konkurs za izdavanje dozvole za emitovanje televizijskog programa za područje regiona bliže opisanog u stavu 2 dispozitiva rešenja, a osporeno rešenje je doneto u postupku u kome nije bilo povreda pravila postupka i na osnovu potpuno utvrđenog činjeničnog stanja uz pravilnu primenu materijalnog prava. Prema obrazloženju pobijane presude, iz spisa predmeta proizilazi da je tuženi organ pravilno ocenio ispunjenost uslova javnog konkursa po kriterijumima za izdavanje dozvola za emitovanje programa, objavljenim u javnim glasilima u periodu od 07.04.2007. do 09.04.2007. godine, kada je utvrdio da TV M. iz N.S. ispunjava sve uslove iz ovih kriterijuma i pruža veću garanciju da će doprinositi većem kvalitetu i većoj raznovrsnosti programa. Nabrajajući propisane kriterijume, sud nalazi da je kriterijum poslovni uspeh/ekonomska samoodrživost pravilno utvrđen na osnovu finansijskih izveštaja za 2005. godinu, jer u trenutku podnošenja prijave na javni konkurs još uvek nije bio istekao rok za predaju finansijskog izveštaja Narodnoj banci za 2006. godinu. Prema obrazloženju pobijane presude kriterijume "garancija stanice doprinosu većem kvalitetu i raznovrsnosti programa" i "gledanost/slušnost radio i TV stanice" tuženi je pravilno ocenio prema broju zaposlenih lica i ugovoru o ustupanju televizijskih prava, ugovoru o poslovno-tehničkoj saradnji sa većim brojem privrednih subjekata i novinsko-izdavačkim preduzećem F., izveštaju S.M. o gledanosti lokalnih stanica u Srbiji od 10.01.2007. godine i analizi gledanosti TNS m.p. u februaru 2006. godine. Ostali navodi tužbe, po oceni Upravnog suda, nisu od uticaja na donošenje drugačije odluke, kako je to pravilno našao i tuženi organ ceneći navode tužiočevog prigovora.

Osnovano se navodima zahteva ukazuje da Upravni sud pobijanom presudom nije ocenio navode tužbe, koji su i po nalaženju ovog suda od bitnog uticaja na pravilnost i zakonitost rešavanja ove upravne stvari. Naime, podnosilac zahteva je u tužbi, što ponavlja i u zahtevu, detaljno ukazao na povrede pravila postupka i povrede zakona u odnosu na odlučne činjenice koje su od značaja za donošenje pravilne i zakonite odluke u ovom upravno-sudskom postupku, koje je Upravni sud morao da ceni u smislu člana 39. stav 1. Zakona o upravnim sporovima („Sl. list SRJ“ br. 46/96) koji Zakon se u konkretnom slučaju primenjuje na osnovu člana 77. stav 1. Zakona o upravnim sporovima („Sl. glasnik RS“, broj 111/09). To su navodi kojima se ukazuje da u spisima predmeta Saveta republičke radiodifuzne agencije ne postoje zapisnici sastavljeni u smislu člana 64. do 69. Zakona o opštem upravnom postupku o izvedenim radnjama i sadržini izvedenih dokaza na osnovu kojih je doneta odluka o izdavanju dozvole i zapisnik o većanju i glasanju, da osporeno rešenje nije doneto po osnovu kriterijuma za izdavanje dozvola za emitovanje programa koji su objavljeni u javnim glasilima, da osporeni akt ne sadrži u obrazloženju konkretne dokaze na osnovu kojih je utvrđena ispunjenost pojedinih kriterijuma, kao ni opredeljujuće razloge pri ocenjivanju tih dokaza, da je odluka Saveta Republičke radiodifuzne agencije doneta primenom Pravilnika o izdavanju dozvola za emitovanje radio/televizijskog programa koji nikada nije objavljen u "Službenom glasniku Republike Srbije", da je procesni zaključak kojim je odbačen zahtev tužioca za izuzeće članova Saveta Republičke radiodifuzne agencije nezakonit, kao i da je povređeno načelo objektivnosti i zabrane diskriminacije proklamovano odredbom člana 3. tačka 6. Zakona o radiodifuziji kada je kao jedan od razloga za donošenje odluke uzeta teritorija odakle učesnik konkursa potiče, odnosno na kojoj ima registrovano sedište, iako je konkurs raspisan za područje cele Republike. Postupajući na navedeni način, Upravni sud je, po oceni ovog suda, povredio i pravo podnosioca zahteva na obrazloženu sudsku odluku kao element prava na pravično suđenje zajamčeno članom 32. stav 1. Ustava Republike Srbije. Saglasno navedenoj odredbi Ustava, obaveza sudova i drugih državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja je da, između ostalog, obrazlože svoje odluke. Ispitujući u upravnom sporu zakonitost osporenog rešenja u granicama zahteva iz tužbe, sud ne mora da prihvati razloge tužioca, ali je dužan da ih razmotri i da se o njima izjasni, što Upravni sud pobijanom presudom nije učinio.

Pored iznetog, osnovano se navodima zahteva ukazuje da je Upravni sud u obrazloženju pobijane presude izneo činjenične zaključke i razloge koji nisu sadržani u osporenom rešenju. Naime, prema uslovima javnog konkursa po Kriterijumima za izdavanje dozvole objavljenim u javnim glasilima 2007. godine, podnosilac prijave na konkurs je dužan da dostavi finansijski izveštaj sa bilansom stanja i bilansom uspeha za poslednju poslovnu godinu pre godine u kojoj se podnosi prijava na javni konkurs. Prema obrazloženju osporenog rešenja

tuženi je za ocenu ovog kriterijuma uzeo podatke iz finansijskog izveštaja za 2005, a ne za 2006. godinu, koja je poslednja poslovna godina pre godine u kojoj je podneta prijava na konkurs objavljen 2007. godine, a da pri tome nije dao nikakve razloge za takvo postupanje. Međutim, ceneći navode tužbe kojima se na to ukazuje, Upravni sud u obrazloženju presude iznosi da u trenutku podnošenja prijava na javni konkurs još uvek nije bio istekao rok za predaju finansijskih izveštaja Narodnoj banci Srbije za 2006. godinu, zbog čega je tuženi ispunjenost ovog kriterijuma pravilno ocenio na osnovu finansijskih izveštaja za 2005. godine. Dati razlozi iz obrazloženja presude sadržani su u odgovoru tuženog organa na tužbu, ali ovaj odgovor, po oceni Vrhovnog kasacionog suda, nije sastavni deo osporenog rešenja i njime se ne mogu nadopunjavati i otklanjati propusti učinjeni tim rešenjem. Stoga je Upravni sud bitno povredio pravila postupka propisana članom 38. stav1. Zakona o upravnim sporovima („Sl. list SRJ“ br. 46/96), kada je u pobijanoj presudi, kao razloge za odluku datu u osporenom rešenju naveo činjenične zaključke i opredeljujuće razloge koji nisu sadržani niti proizilaze iz obrazloženja tog rešenja.

Sa iznetih razloga Vrhovni kasacioni sud je na osnovu člana 55. stav 3. Zakona o upravnim sporovima odlučio kao u dispozitivu i predmet vratio Upravnom sudu koji je dužan da raspravi pitanja na koja mu je ukazano ovom presudom.

PRESUĐENO U VRHOVNOM KASACIONOM SUDU

dana 10.02.2012. godine, Uzp 166/10

Zapisničar,

Radojka Marinković,s.r.

Predsednik veća - sudija

Snežana Živković,s.r.