



Република Србија
ВРХОВНИ СУД СРБИЈЕ
У 5532/06
11.07.2007. година
Београд

У ИМЕ НАРОДА

Врховни суд Србије у Београду, у већу састављеном од судија: Данице Богдановић, председника већа, Вере Пешић и Гордане Џакуле, чланова већа, са саветником суда Весном Даниловић, записничарем, решавајући у управном спору по тужби тужиоца "АА", поднетој против решења Савета Републичке радиодифузне агенције број 685/06 од 19.09.2006. године, уз учешће заинтересованих лица "ББ" и други, кога заступа адвокат БА, "ВВ" и други, у предмету издавања дозвола за емитовање радио програма за Регион града Београда, у нејавној седници већа одржаној дана 11.07.2007. године, донео је

П Р Е С У Д У

Тужба СЕ УВАЖАВА и ПОНИШТАВА решење Савета Републичке радиодифузне агенције број 685/06 од 19.09.2006. године.

О б р а з л о ж е њ е

Оспореним решењем је одбијен приговор тужиоца изјављен на решење Савета Републичке радиодифузне агенције о издавању дозвола за емитовање радио програма за Регион града Београда број 512/06 од 01.07.2006. године, којим су издате дозволе за емитовање радио програма за овај Регион подносиоцима пријава ближе означеним у диспозитиву решења, а одбијена је пријава, поред осталих и тужиоца као подносиоца пријаве по претходно расписаном јавном конкурс за издавање дозволе за емитовање радио програма.

Поднетом тужбом тужилац оспорава законитост побијаног решења туженог због незаконитости поступка јавног конкурса, примене општих аката која су донета на незаконит начин, повреде правила поступка од значаја за решење, погрешно изведеног закључка у погледу утврђеног чињеничног стања и погрешне примене материјалног права. Наводи да тужилац има право емитовања програма сагласно члану 114. Закона о радиодифузији, те да му регистрација омогућава емитовање радио програма за регион града Београда и за локално подручје, па навод Савета РРА да тужилац није имао законског основа да учествује на јавном конкурс за емитовање радио програма за регион града Београда не стоји. Тужилац је Савету РРА доставио програмски концепт који, као и досадашњи рад, свакако пружа гаранцију за допринос већем квалитету и разноврсности програма. Предлаже да суд тужбу уважи и поништи оспорено решење.

Тужени орган је у одговору на тужбу остао код разлога из оспореног решења и предложио да суд тужбу, као неосновану, одбије.

Заинтересована лица ближе означена у уводу ове пресуде нису доставила одговор на тужбу.

Испитујући законитост оспореног решења у смислу одредбе чл.39.ст.1. Закона о управним споровима („Сл.лист“ СРЈ 46/96), оценом навода изнетих у тужби, одговору на тужбу и списка предмета ове управне ствари, Врховни суд Србије је нашао:

Тужба је основана.

Према образложењу оспореног решења приговор тужиоца није неоснован, јер је поступак који је претходио доношењу првостепене одлуке правилно спроведен и донета на закону заснована одлука у складу са овлашћењима и циљем која су туженом дата, утврђеним критеријумима и прописаним условима објављеним у Огласу за јавни конкурс за издавање дозвола за емитовање радио програма, при чему је доношењу првостепене одлуке претходио извештај стручне службе туженог, разговори са подносиоцима пријава, опширна и исцрпна дискусија о томе који од подносилаца пријава испуњавају услове и предвиђене и утврђене критеријуме за издавање дозвола за емитовање радио програма.

Тужени је оценио да су неосновани наводи приговора тужиоца да нису били испуњени услови за издавање дозволе за емитовање радио програма "ГГ" и "ДД", јер су ови подносиоци пријава поступили по усмено саопштеном закључку туженог и отклонили недостатке достављањем конкурсне документације и то "ГГ" дана 06.04.2006. године, а "ГГ" је уплатио депозит дана 19.04.2006. године. По становишту туженог органа неосновани су и наводи приговора тужиоца да испуњава све законске услове за емитовање радио програма за регион града Београда, јер из приложене конкурсне документације произилази да је тужилац основан као „самостално, независно, интересно и ванстраначко удружење са статусом друштвене организације добровољно учлањених грађана“, односно као удружење грађана, те да у смислу одредбе члана 95. Закона о радиодифузији може емитовати програм само на локалном подручју.

Ово са разлога што је овом законском одредбом, поред осталог, прописано да оснивач радио и/или телевизијске станице цивилног сектора може бити непрофитна организација цивилног друштва (невладина организација или удружење грађана), да се радио и/или телевизијске станице цивилног сектора могу оснивати само за локално подручје, те да се радио и/или телевизијској станици цивилног сектора дозвола за емитовање програма издаје након учешћа на расписаном јавном конкурс за жељену зону сервиса, али без обавезе плаћања накнаде за емитовање програма, због чега је, према датим разлозима, учествовање тужиоца на Јавном конкурс за емитовање радио програма за Регион града Београда без законског основа.

По налажењу Врховног суда Србије, оспорено решење је донето уз повреде правила поступка, због којих чињенично стање није правилно и потпуно утврђено, а што је од значаја и за примену материјалног права у овој управној ствари.

Оспореним решењем је одбијен приговор тужиоца против решења првостепеног органа, којим је ставом I диспозитива издата дозвола за емитовање радио-програма за Регион Града Београда на основу расписаног јавног конкурса објављеног у дневном листу "Политика" и "Дневник" дана ____ године у "Сл. гласнику РС" бр. 8/06 од 27.01.2006. године, а ставом II диспозитива одбијене пријаве на јавни конкурс за издавање дозвола за емитовање радио-програма за Регион Града Београда подносиоцима пријаве означеним у овом делу диспозитива. Према уводу оспореног решења тужени је одлучивао о приговору на основу одредби чл. 54. ст. 1. и 2. Закона о радиодифузији и одредби чл. 229. – 235. Закона о општем управном поступку, на седници одржаној од 18.08. – 04.09.2006. године. Према чл. 22. Закона о радиодифузији Савет Републичке радиодифузне агенције има 9 чланова, односно представља колегијални орган, и по ставу суда, а с обзиром на одредбу чл. 3. ЗУП-а, при одлучивању о приговору је дужан да се придржава одредаба ЗУП-а које се односе на поступање и одлучивање колегијалног органа. Стога, суд налази да је при доношењу оспореног решења, учињена битна повреда чл. 197. ст. 2. Закона о општем управном поступку, јер у уводу решења није означен дан седнице на којој је ствар решена, односно на којој је донето оспорено решење.

Одредбом чл. 32. ст. 1. Закона о радиодифузији прописано је да је рад Савета јаван, а да Савет одлучује на начин одређен ставом 2. овог члана Закона, с тим што одлуке о којима се одлучује о правима емитера Савет доноси већином гласова укупног броја чланова, како је то одређено и чланом 20. и 22. Статута туженог органа. Рад Савета РРА је јаван, али је одредбом члана 22. Статута одређено да Савет може одлучивати јавним или тајним гласањем, а чланом 59. Правилника о издавању дозвола за емитовање програма је одређено да се о издавању дозволе за емитовање програма одлучује тајним гласањем, као и да се документација везано за гласање чува 5 година запечаћена у архиви РРА. У списима предмета, међутим, не постоји никакав доказ да ли је и када од стране чланова Савета Републичке радиодифузне агенције у периоду од 18. 08. до 04. 09. 2006. године извршено гласање за одлуку по приговору тужиоца на првостепено решење, а такав доказ не постоји ни у односу на одлучивање првостепеног органа по поднетим пријавама.

Осим тога одредбом чл. 69. ст. 1. ЗУП-а је прописано да кад у поступку решава колегијални орган о већању и гласању саставља се посебан записник, а кад је у поступку по жалби једногласно одлучено не мора се састављати записник о већању и гласању, већ се о томе може ставити само забелешка на спису, а одредбе чл. 69. ст. 2. истог Закона детаљно одређују садржину записника о већању и гласању. По ставу овог суда, при доношењу одлуке о издавању дозволе за емитовање радио програма и о одбијању пријава Савет РРА, као колегијални орган, мора сачинити посебан записник о гласању, што је дужан учинити и при одлучивању по приговору, с тим да уколико је у поступку по приговору једногласно одлучено, ставља се само забелешка на спису, како би суд могао несумњиво да оцени да ли је одлука туженог донета у свему сагласно чл. 32. ст. 2. Закона о радиодифузији и напред наведеним одредбама Статута и Правилника.

Такође је оспорено решење обухваћено и повредом одредбе чл. 199. ст. ЗУП-а, јер тужени орган, осим паушално, не наводи конкретне доказе на основу којих је утврдио чињенично стање у овој управној ствари при одлучивању о приговору тужиоца, као ни одређујуће разлоге при оцењивању тих доказа, што није учинио ни при доношењу првостепеног решења. Стога чињенице и разлози које тужени наводи у образложењу решења не упућују на правилност одлуке каква је дата у диспозитиву.

Одредбом чл. 53. ст. 1. тач. 5. Закона о радиодифузији је прописано да је Агенција дужна да одлуку донесе у складу са утврђеним критеријумима и прописаним условима и стандардима за производњу и емитовање програма, а у случају да се за коришћење исте радиофреквенције пријавило више лица која испуњавају услове, да предност ономе који, на основу поднете документације, пружа већу гаранцију да ће доприносити већем квалитету и већој разноврсности програма, односно програмских садржаја на одређеном подручју на коме програм треба да буде емитован. Ако подносилац пријаве и у време расписивања Јавног конкурса емитује радио или телевизијски програм Савет ће приликом доношења одлуке о издавању дозволе за емитовање програма узети у обзир и допринос тог подносиоца пријаве остваривању начела уређења односа у области радиодифузије, утврђених чл. 3. овог закона у претходном периоду емитовања.

Како Закон о радиодифузији не даје овлашћење туженом органу за дискреционо одлучивање у поступку доношења одлука по конкурс за издавање дозвола за емитовање радио програма, то се одлука у овој управној ствари имала донети правилном применом одредаба Закона о радиодифузији, уз поштовање свих правила поступања прописаних Законом о општем управном поступку, посебно његових основних начела. С тим у вези за одлучивање применом чл. 53. ст. 1. тач. 5. Закона о радиодифузији тужени орган

начела. С тим у вези за одлучивање применом чл. 53. ст. 1. тач. 3. Закона о радиодифузији тужени орган је био је у обавези да правилно и потпуно утврди чињенично стање које је од значаја за доношење законите одлуке и да то учини на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно и свих доказа заједно као и на основу резултата целокупног поступка.

Основано је приговором тужиоца указано да је тужени орган погрешно применио одредбу чл. 52. ст. 2. тач. 7. Закона о радиодифузији на његову штету када је сматрао да је уплатом депозита тек 19.04.2006. године (преко 20 дана по завршетку конкурса) и достављањем доказа о томе у року који је тужени одредио, учесник на конкурс "ГГ" стекао услов да његова пријава буде разматрана као потпуна.

Одредбом чл. 52. ст. 2. тач. 7. Закона о радиодифузији прописано је да је подносилац пријаве обавезан да уз пријаву достави доказ о извршеној уплати депозита, а чл. 53. ст. 1. тач. 1. истог Закона да је Агенција дужна да пријаву која садржи непотпуне или нетачне податке, односно непотпуну документацију одбаци, ако подносилац пријаве и у накнадно одређеном року од 7 дана не допуни пријаву, односно не достави тачне податке или потпуну документацију.

По оцени Врховног суда Србије тужени је правилно поступио када је дао могућност "ГГ" да допуни пријаву, али је она као потпуна могла да буде прихваћена само под условом да је уплата депозита извршена за време трајања конкурса, а у накнадном датом року, само достављен доказ о уплати. Поступањем супротно наведеним одредбама цитираног Закона тужени је омогућио учеснику "ГГ" да добије дозволу за емитовање иако је његова пријава била непотпуна, па је на овај начин онемогућио остале учеснике да остваре своја права и тако повредио начело заштите права грађана и заштите јавног интереса, јер је поступио противно чл. 6. ст. 1. ЗУП-а, којим је прописано да су при вођењу поступка и решавању у управним стварима, органи дужни да странкама омогуће да што лакше заштите и остваре своја права и правне интересе водећи рачуна да остваривање њихових права и правних интереса не буде на штету права и правних интереса других лица, нити у супротности са законом утврђеним јавним интересима.

Најзад, из увода оспореног решења произлази да је у овој управној ствари одлучивано применом одредби чл. 229. – 235. Закона о општем управном поступку, од којих само одредба чл. 230. Закона, на коју се тужени орган позвао и у образложењу решења, указује на решење из диспозитива, док остале одредбе прописују поступак и одлучивање туженог органа супротно донетој одлуци и поступку спроведеном у вези са приговором тужиоца.

Због свега изнетог, тужени орган ће у поновном поступку отклонити пропусте на које је указано овом пресудом и донети ново на закону засновано решење, при чему је везан правним схватањем и примедбама овог суда у погледу поступка у смислу одредбе чл. 61. Закона о управним споровима.

Са изнетих разлога, налазећи да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца, Врховни суд Србије је на основу одредбе чл. 41. ст. 2. у вези чл. 38. ст. 2. Закона о управним споровима ("Службени лист СРЈ", бр. 46/96), одлучио као у диспозитиву ове пресуде.

ПРЕСУЂЕНО У ВРХОВНОМ СУДУ СРБИЈЕ У БЕОГРАДУ,

Дана 11.07.2007. године, У. 5532/06

Записничар Председник већа - судија

Весна Даниловић, с.р. Даница Богдановић, с.р.

За тачност отправка

Управитељ писарнице

Мирјана Војводић

СК