



**Република Србија**  
**ВРХОВНИ СУД СРБИЈЕ**  
**У 5536/06**  
**13.06.2007. година**  
**Београд**

## **У ИМЕ НАРОДА**

Врховни суд Србије у Београду, у већу састављеном од судија: Снежане Живковић, председника већа, Мирјане Ивић и Невене Милојчић, као чланова већа, са саветником Рајком Милијаш, као записничарем, решавајући у управном спору по тужби тужиоца Предузећа "АА", изјављеној против решења Савета Републичке радиодифузне агенције број 639/06 од 20. 09. 2006. године, уз учешће заинтересованих лица "ББ", "ВВ", "ГГ", "ДД", "ЂЂ", кога заступа адвокат АБ, "ЕЕ", "ЖЖ", "ЗЗ", "ИИ", "ЈЈ", "КК", "ЛЛ", "ЉЉ", као и "ММ", у предмету издавања дозвола за емитовање радио програма за Регион града Београда, у нејавној седници већа одржаној дана 13.06.2007. године, донео је

## **П Р Е С У Д У**

Тужба СЕ УВАЖАВА и ПОНИШТАВА решење Савета Републичке радиодифузне агенције број 639/06 од 20. 09. 2006. године.

## **Образложење**

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 по претходно расписаном јавном конкурс за издавање дозволе за емитовање радио програма.

У тужби којом оспорава законитост наведеног другостепеног решења тужилац истиче да је тужени при доношењу оспорене одлуке примењивао и то произвољно и без основа само критеријуме које је прописао, а не и услове и стандарде како је то законом одређено. Такође, није у решењу образложио како је мерио критеријуме код сваког кандидата понаособ и како су исти критеријуми били вредновани у односу на друге кандидате, те због чега сматра да је тужилац пружио мању гаранцију доприноса бољем квалитету и разноврсности програма од осталих подносилаца пријаве. Указује и на чињеницу да је у време расписивања конкурса већ обављао емитовање програма и да је тужени, према члану 53. Закона о радиодифузији, био дужан да узме у обзир при одлучивању о тужиочевој пријави и допринос тужиоца квалитету програма и уређењу односа у области радиодифузије до одлучивања по конкурс. Истиче и да Савет приликом одлучивања није испунио законску форму у смислу потребне већине чланова Савета за одлучивање, како је предвиђено Статутом РРА, јер је општепознато да је један члан Савета суспендован и није одлучивао, па није постојала законом прописана већина за доношење одлуке. Предложио је 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, осим заинтересованог лица "ЂЂ", које је предложило да суд тужбу одбије с тим што је за заинтересованом лицу «НН» достављање тужбе извршено преко огласне табле суда, јер је, према извештају поште, са адресе из списка предмета одсељен.

По разматрању навода тужбе, одговора на тужбу и списка ове управне ствари, суд је нашао да је поднета тужба основана.

Према образложењу оспореног решења приговор тужиоца је неоснован, јер је поступак који је претходио доношењу првостепене одлуке правилно спроведен, донета је на закону заснована одлука у складу са овлашћењима и циљем која су туженом дата да решава по слободној оцени, утврђеним критеријумима и прописаним условима објављеним у огласу за јавни конкурс за издавање дозвола за емитовање радио програма, сагласно одредбама Правилника о издавању дозвола за емитовање програма на које се тужени позвао у образложењу оспореног решења. Тужени наводи да је, узимајући у обзир све релевантне чињенице које су доставили сами подносиоци приговора, коришћењем извештаја стручне службе, сарадњом са другим надлежним службама и органима, обављеним јавним разговором са сваким подносиоцем пријаве, оценом сваког од услова јавног конкурса и критеријума појединачно, као и свих заједно и након вођења исцрпне и детаљне дискусије о свим подносиоцима пријава, на седници туженог донето законито решење.

Оцењујући наводе тужиоца да решење не садржи разлоге због чега је дата предност појединим подносиоцима пријава у односу на тужиоца тужени наводи да су сви наводи неосновани јер су

подносиоцима пријаве у односу на туживоца, тужени наводи да су сви наводи неосновани, јер су критеријуми међусобно допуњиви принципи вредновања којима су се чланови Савета руководили и да ни један од десет критеријума нема превагу у односу на други, те да Савет, решавајући по слободној оцени у оквиру овлашћења датих законом, није био дужан да изврши поређења, квантификацију и мерења чињеничног стања, нити да рангира све учеснике јавног конкурса, а правилност овакве одлуке туженог се утврђује из доказа у списима предмета. Тужени сматра и да су неосновани наводи приговора да је требало да узме у обзир допринос тужиоца квалитету програма и уређењу односа у области радиодифузије до доношења одлуке, јер закон дозвољава да се на конкурс јаве и субјекти који тренутно не емитују програм и нигде изричито не фаворизује постојеће радио станице, већ их све третира једнако. Оцењујући наводе приговора које се односе на повреду правила поступка при доношењу одлуке Савета, тужени сматра да су ови наводи неосновани, јер је одлучивао квалификованом већином од 5 гласова сагласно чл. 20. Статута РРА, а своју одлуку је донео самостално, по свом сопственом знању и савесности у складу са овлашћењем из чл. 26. Закона о радиодифузији.

Међутим, по налажењу Врховног суда Србије, у поступку који је претходио доношењу оспореног решења учињене су битне повреду поступка, због чега чињенично стање није правилно и потпуно утврђено, а што је од значаја и за примену материјалног права у овој управној ствари.

Према уводу оспореног решења тужени је одлучивао о приговору на основу одредби чл. 229. – 235. Закона о општем управном поступку и оспорено решење донео на седници одржаној од 18.08. – 04.09.2006. године, односно на седници која је трајала дужи временски период. Према чл. 22. Закона о радиодифузији Савет Републичке радиодифузне агенције има 9 чланова, односно представља колегијални орган, и по ставу суда, а обзиром и на одредбе чл. 3. ЗУП-а, при одлучивању о приговору је дужан да се придржава одредаба ЗУП-а које се односе на одлучивање колегијалног органа. Обзиром на изложено, 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 у 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 је одређено да о издавању дозволе за емитовање програма се одлучује тајним гласањем, као и да документација везано за гласање се чува 5 година запечаћена у архиви РРА. У списима предмета 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 о гласању не постоји ни у односу на одлучивање првостепеног органа по поднетим пријавама. 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. Одредбе чл. 69. ст. 2. истог Закона детаљно одређују садржину записника о већању и гласању. По ставу овог суда, сходно наведеној одредби ЗУП-а, при доношењу одлуке о издавању дозволе за емитовање радио програма Савет РРА, као колегијални орган мора сачинити посебан записник о гласању, што је дужан учинити и при одлучивању по приговору, а уколико је у поступку по приговору једногласно одлучено, није неопходно сачинити записник о гласању, већ се тада по правилу ставља само забелешка на спису, како би суд могао да несумњиво оцени да ли је одлука туженог донета у свему сагласно чл. 32. ст. 2. Закона о радиодифузији и напред цитираним одредбама Статута и Правилника.

Основани су и наводи тужбе којима се указује да је тужени при оцени тужиоцевог приговора поступио противно одредбама чл. 53. Закона о радиодифузији. Одредбом чл. 53. тач. 5. овог Закона прописано је, између осталог, да ће Савет приликом доношења одлуке о издавању дозволе за емитовање програма узети у обзир и допринос подносиоца пријаве остваривању начела уређења односа у области радиодифузије, утврђених чланом 3. овог Закона у претходном периоду емитовања. Неспорно је да Закон дозвољава да се на конкурс јаве и пријаве поднесу субјекти који не емитују програм, али обзиром на наведену изричиту одредбу Закона, тужени је био дужан да при одлучивању о пријави тужиоца, као досадашњег емитера узме у обзир и допринос тужиоца остваривању начела уређења односа у области радиодифузије утврђених чланом 3. овог Закона у претходном периоду емитовања, што, очигледно није учинио. Поступање туженог по наведеној одредби Закона не значи да ће тужени фаворизовати постојеће емитере, већ представља обавезу туженог да примени изричиту одредбу закона. При томе узимање у обзир доприноса постојећег емитера може бити и на његову штету, као подносиоца пријаве, уколико у претходном периоду емитовања радио програма је поступао противно начелима утврђеним чланом 3. Закона.

Оспорено решење донето је, по оцени овог суда, и уз битну повреду одредбе чл. 199. ст. 2. Закона о општем управном поступку, јер чињенице и разлози које тужени наводи у образложењу решења не упућују на правилност одлуке у диспозитиву. Тужени, осим паушално, не наводи конкретне доказе на основу којих је утврдио чињенично стање у овој управној ствари, при одлучивању о приговору подносиоца захтева, као ни опредељујуће разлоге при оцењивању тих доказа, што није учинио ни при доношењу првостепеног решења.

Поред тога, Законом о радиодифузији није изричито предвиђено да тужени при издавању дозволе за емитовање радио програма одлучује по слободној оцени, а тужени у образложењу оспореног решења и не

наводи материјално-правни пропис којим је као јавна агенција овлашћен на решавање по дискреционој оцени. Решавање по слободној оцени претпоставља постојање прописа који орган овлашћује да може изабрати једну од законом за дату ситуацију предвиђених алтернатива, што Закон о радиодифузији не садржи и не одређује. По ставу овог суда, такво овлашћење туженог за решавање по слободној оцени није садржано ни у одредбама чл. 53. тач. 5. Закона о радиодифузији, према којима тужени мора да донесе одлуку по пријавама, без алтернатива законом одређених као може, по потреби или по овлашћењу и 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 који испуњавају услове, да предност онемо 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. Према томе обавеза је туженог органа да у овом вишестраначком посебном управном поступку поштујући основна начела прописана чланом 5, 6, 7, 8. и 10. ЗУП-а подробно, целовито и јасно утврди чињенично стање, а не да га само у назнакама у образложењу оспореног решења наведе и на исто примени меродавни материјални пропис – одредбу тачке 5. члана 53. Закона о радиодифузији уз навођење конкретних разлога због чега сматра да одређени подносилац пријаве према документацији коју је поднео и резултатима целокупног изведеног доказног поступка пружа већу гаранцију да ће доприносити већем квалитету и већој разноврсности програма на одређеном подручју на коме програм треба да буде емитован. За сваког од подносиоца пријаве појединачно треба у решењу дати детаљне и јасне разлоге засноване на наведеној одредби закона уз навођење опредељујућих чињеница и околности зашто баш том подносиоцу пријаве треба издати дозволу за емитовање програма, односно због чега сваки други подносилац пријаве чија се пријава одбија не добија дозволу за емитовање радио програма.

Стога је у поновном поступку потребно отклонити све наведене битне повреде поступка на које је суд указао у овој пресуди, како би чињенично стање било потпуно и правилно утврђено у овој управној ствари и на исто правилно примењено материјално право.

Са изнетих разлога, суд налази да је оспореним решењем повређен закон на штету тужиоца, па је стога применом чл. 41. ст. 2., у вези чл. 38. ст. 2. Закона о управним споровима, о поднетој тужби одлучио као у изреци пресуде, с тим што су примедбе суда из ове пресуде, у поновном поступку, обавезне за тужени орган на основу чл. 61. истог Закона.

ПРЕСУЂЕНО У ВРХОВНОМ СУДУ СРБИЈЕ У БЕОГРАДУ,

Дана 13.06.2007. године, У. 5536/06

Записничар Председник већа – судија

Рајка Милијаш, с.р. Снежана Живковић, с.р.

За тачност отправка

Управитељ писарнице

Мирјана Војводић

зж