



VODIČ ZA POKRETANJE UPRAVNIH SPOROVA

U OBLASTI SUFINANSIRANJA PROJEKATA
ZA OSTVARIVANJE JAVNOG INTERESA
U JAVNOM INFORMISANJU

**VODIČ ZA POKRETANJE
UPRAVNIH SPOROVA
U OBLASTI SUFINANSIRANJA PROJEKATA
ZA OSTVARIVANJE JAVNOG INTERESA
U JAVNOM INFORMISANJU**

NEZAVISNO UDRUŽENJE NOVINARA SRBIJE

Beograd, novembar 2016.

Izdavač:

Nezavisno udruženje novinara Srbije
Resavska 28/II
11000 Beograd

Autor:

Vuković i Partneri aod, Beograd
Srđan Gligo, advokat

Za izdavača:

Vukašin Obradović

Urednik:

Svetozar Raković

Dizajn:

Miloš Čolović



Vodič je izrađen i objavljen u saradnji sa Civil Rights Defenders i uz finansijsku podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj

I SUFINANSIRANJE PROJEKATA ZA OSTVARIVANJE JAVNOG INTERESA	5
II UPRAVNI POSTUPAK - OPŠTI POJMOVI.....	7
1. Šta je upravni postupak	7
2. Ko je nadležan sa sprovođenje upravnog postupka	8
3. Koji akti se donose u upravnom postupku	8
4. Načelo dvostepenosti u rešavanju	8
5. Šta je upravni spor	9
6. Drugi oblici zaštite u upravnom postupku.....	9
III SPROVOĐENJE KONKURSA I UPRAVNO-PРАВNA ZAŠTITA.....	10
1. Potencijalne nepravilnosti prilikom raspisivanja konkursa	10
1.1 <i>Primeri iz prakse</i>	12
1.2 <i>Savet</i>	13
2. Potencijalne nepravilnosti u vezi sa pravom učešća na konkursu	14
2.1 <i>Primeri iz prakse</i>	15
2.2 <i>Savet</i>	15
3. Potencijalne nepravilnosti u vezi sa imenovanjem i radom stručne komisije za ocenu projekata	15
3.1 <i>Primeri iz prakse</i>	16
3.2 <i>Savet</i>	17
4. Potencijalne nepravilnosti u vezi sa odlukom o raspodeli sredstava.....	18
4.1 <i>Primer iz prakse</i>	20
5. Pokretanje upravnog spora.....	21
5.1 <i>Razlozi za pokretanje upravnog spora</i>	21
5.2 <i>Eventualno odlaganje izvršenja rešenja o raspodeli sredstava</i>	24
5.3 <i>Sudske odluke u upravnom sporu</i>	25

5.4 Sprovođenje i izvršavanje odluka Upravnog suda	26
5.5 Pravo na naknadu štete	28
5.6 Novčano kažnjavanje	29
6. Potencijalne nepravilnosti u vezi sa pojedinačnim davanjima	29
6.1 Savet.....	31
IV SUMARNI PREGLED KONKURSNE PROCEDURE.....	32
V ZAKLJUČAK.....	35

I SUFINANSIRANJE PROJEKATA ZA OSTVARIVANJE JAVNOG INTERESA

Nadležnost za sprovođenje javnih konkursa iz oblasti sufinansiranja projekata u oblasti javnog informisanja radi ostvarivanja javnog interesa poveren je organima nadležnim za poslove javnog informisanja Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, u skladu sa propisima kojima se reguliše rad ovih organa.¹

Konkurs iz oblasti sufinansiranja projekata u oblasti javnog informisanja radi ostvarivanja javnog interesa raspisuju i sprovode:

- Na nivou Republike Srbije - Ministarstvo kulture i informisanja Republike Srbije;
- Na nivou Autonomne pokrajine Vojvodine - Pokrajinski sekretarijat za kulturu, javno informisanje i odnose s verskim zajednicama;
- Na nivou opština i gradova - opštinska i gradska uprava, odnosno gradonačelnik i predsednik opštine;
- Na nivou Grada Beograda - gradska uprava Grada Beograda;

Navedeni organi prilikom postupanja dužni su da se rukovode javnim interesom u javnom informisanju.

Javni interes² u oblasti javnog informisanja prema Zakonu o javnom informisanju (u daljem tekstu: Zakon) predstavlja:

- Istinито, nepristrasno, pravovremeno i potpuno informisanje svih građana Republike Srbije;

¹ Član 19. Zakona o javnom informisanju i medijima ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 58/2015)

² Član 15. Zakonaa o javnom informisanju i medijima ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 58/2015)

- Istinito, nepristrasno, pravovremeno i potpuno informisanje na maternjem jeziku građana Republike Srbije pripadnika nacionalnih manjina;
- Informisanje na srpskom jeziku pripadnika srpskog naroda koji žive van teritorije Republike Srbije;
- Očuvanje kulturnog identiteta srpskog naroda i nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Republike Srbije;
- Informisanje inostrane javnosti na stranim jezicima kada je to od interesa za Republiku Srbiju;
- Informisanje osoba sa invaliditetom i drugih manjinskih grupa;
- Podrška proizvodnji medijskih sadržaja u cilju zaštite i razvoja ljudskih prava i demokratije, unapređivanja pravne i socijalne države, slobodnog razvoja ličnosti i zaštite dece i mladih, razvoja kulturnog i umetničkog stvaralaštva, razvoja obrazovanja, uključujući i medijsku pismenost kao deo obrazovnog sistema, razvoja nauke, razvoja sporta i fizičke kulture i zaštite životne sredine i zdravlja ljudi;
- Unapređivanje medijskog i novinarskog profesionalizma.

Zakonom su propisana opšta pravila raspisivanja i sprovođenja postupka odnosno: način raspoređivanja i obezbeđivanja sredstava, raspisivanja konkursa, sadržine konkursa, pravo učešća na konkursu, uslovi učešća, kriterijumi za ocenu prijava, konkursna komisija, odluka o raspodeli i slično. Ova materija bliže je definisana i regulisana Pravilnikom o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja (u daljem tekstu: Pravilnik).³

Prilikom postupka raspisivanja i sprovođenja konkursa iz oblasti sufinansiranja projekata u oblasti javnog informisanja, republički, pokrajinski i organi lokalne samouprave dužni su da se pridržavaju zakonskih odredaba o upravnom postupku.

³ "Sl. glasnik RS", br. 16/2016

Jedino pravno sredstvo koje stoji na raspoloaganju učesnicima konkursa za sufinansiranje projekata u oblasti javnog informisanja protiv odluka nadležnog organa jeste upravni spor.

Pre nego što pređemo na konkretno razmatranje i analizu pojedinih odredbi Zakona, odnosno Pravilnika sa aspekta upravno-pravne zaštite, celishodno je najpre se upoznati sa nekim osnovnim pojmovima i aspektima upravnog postupka, onako kako je on regulisan pozitivnom pravnom regulativom Republike Srbije.

II UPRAVNI POSTUPAK - OPŠTI POJMOVI

Po Zakonu o opštem upravnom postupku državni organi dužni su da postupaju, neposredno primenjujući propise, kad u upravnim stvarima rešavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, kao i kad obavljaju druge poslove utvrđene tim zakonom.⁴

U postupku pred opštinskom upravom, u kome se rešava o pravima, obavezama i interesima građana i pravnih lica, primenjuju se propisi o upravnom postupku.⁵

1. ŠTA JE UPRAVNI POSTUPAK

Upravni postupak predstavlja svaki postupak u kome organi državne uprave (uključujući i organe pokrajinske autonomije i lokalne samouprave) odlučuju o pravima i obavezama građana.

⁴ Član 1. Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010)

⁵ Član 61. Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007 i 83/2014 - drugi zakon)

2. KO JE NADLEŽAN SA SPROVOĐENJE UPRAVNOG POSTUPKA

Upravni postupak sprovodi se na osnovu zakona pred organima državne uprave, odnosno, pred organima pokrajinske autonomije i lokalne samouprave.

3. KOJI AKTI SE DONOSE U UPRAVNOM POSTUPKU

U upravnom postupku donose se rešenja i zaključci.

Rešenje u upravnom postupku predstavlja glavnu upravnu odluku - upravni akt kojim se na osnovu utvrđenih činjenica odlučuje o predmetu postupka. ⁶

Zaključkom se odlučuje o pojedinim procesnopravnim pitanjima koja se tiču postupka kao i o sporednim pitanjima koja se pojave u vezi sa sprovođenjem postupka, a o kojima se ne odlučuje rešenjem. ⁷

4. NAČELO DVOSTEPENOSTI U REŠAVANJU ⁸

Protiv rešenja donesenog u prvom stepenu stranka ima pravo na žalbu.

Samo zakonom može se propisati da u pojedinim upravnim stvarima žalba nije dopuštena, i to ako je na drugi način obezbeđena zaštita prava i pravnih interesa stranke, odnosno zaštita zakonitosti.

Protiv rešenja donesenog u drugom stepenu žalba nije dopuštena.

Dakle, iako je načelo dvostepenosti u upravnom postupku pravilo, u pojedinim slučajevima, zakonom može biti propisano da stranka nema pravo na žalbu. U tom slučaju stranka u postupku uvek ima pravo da pokrene upravni spor.

⁶ Član 192. Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010)

⁷ Član 210. Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010)

⁸ Član 12. Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010)

5. ŠTA JE UPRAVNI SPOR ⁹

U upravnom sporu, Upravni sud odlučuje o zakonitosti konačnih upravnih akata, osim onih u pogledu kojih je predviđena drugačija sudska zaštita.

U upravnom sporu sud odlučuje i o zakonitosti konačnih pojedinačnih akata kojima se rešava o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu, u pogledu kojih u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita.

Sud u upravnom sporu odlučuje i o zakonitosti drugih konačnih pojedinačnih akata kada je to zakonom predviđeno.

Dakle, putem upravnog spora građanima je data mogućnost da, ukoliko su nezadovoljni odlukama organa državne uprave, upravni sud u upravno-sudskom postupku ispita takvu pravnosnažnu odluku.

6. DRUGI OBLICI ZAŠTITE U UPRAVNOM POSTUPKU

Zakoni kojima je regulisano postupanje nadležnih organa u upravnom postupku predviđeni su i drugi mehanizmi upravnog nadzora nad radom tih organa.

Konkretno, reč je o nadzornim ovlašćenjima koje Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave ima nad radom organa državne uprave i lokalne samouprave. U skladu sa tim ovlašćenjem Ministarstvo može da poništi opšti ili pojedinačni akt organa državne uprave ili lokalne samouprave ukoliko je suprotan zakonu.

Isto ovlašćenje ima i Vlada Republike Srbije u odnosu na akte ministarstava.

Međutim, u praksi su retki slučajevi kada su Ministarstvo ili Vlada poništavali nezakonite akte. Takvih slučajeva nije bilo u postupcima sprovođenja konkursa iz oblasti sufinansiranja projekata u oblasti javnog informisanja.

⁹ Član 3. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

III SPROVOĐENJE KONKURSA I UPRAVNO-PRAVNA ZAŠTITA

Zakonom a ni Pravilnikom nije predviđena žalba kao pravni lek protiv odluke organa koji sprovodi konkurs. Jedino pravno sredstvo koje je previđeno Zakonom i Pravilnikom je pokretanje upravnog spora protiv rešenja o raspodeli sredstava za sufinansiranje projekata, koje donosi rukovodilac organa koji je raspisao konkurs.

Pravo na pokretanje upravnog spora protiv rešenja rukovodioca organa koji je raspisao konkurs o imenovanju stručne komisije, iako to nije izričito propisano Zakonom, kao ni Pravilnikom, imaju novinarska i medijska udruženja i medijski stručnjaci koji su dostavili predloge za imenovanje članova komisije. Ovo pravo navedena lica imaju na osnovu Zakona o upravnim sporovima, jer je rešenje o imenovanju stručne komisije upravni akt u smislu Zakona o upravnim sporovima, koji je konačan u prvom stepenu jer protiv njega nije moguće izjaviti žalbu.

Smatramo da novinarska i medijska udruženja i medijski stručnjaci koji nisu dostavili predloge za imenovanje članova komisije, usled toga što nisu bili na propisan način obavešteni da dostave svoje predloge za članove komisije, imaju pravo da pokrenu upravni spor protiv rešenja o imenovanju komisije.

U nastavku će biti predstavljene potencijalne nepravilnosti koje se mogu javiti u vezi sa sprovođenjem konkursa iz oblasti sufinansiranja projekata u oblasti javnog informisanja.

1. POTENCIJALNE NEPRAVILNOSTI PRILIKOM RASPISIVANJA KONKURSA

Prvu radnju u procesu sprovođenja konkursa predstavlja raspisivanje konkursa od strane organa nadležnog za poslove javnog informisanja na republičkom, pokrajinskom odnosno lokalnom nivou, u formi javnog poziva.

Već prilikom objave javnog poziva može doći do prvih nepravilnosti i kršenja propisa od strane nadležnog organa, a ovakve nepravilnosti i kršenje propisa već su zabeležene u praksi.

Najpre, organ koji raspisuje konkurs dužan je da javni poziv objavi na svom veb-sajtu, kao i najmanje u jednim dnevnim, odnosno nedeljnim novinama koje se distribuiraju na području nadležnosti organa koji raspisuje konkurs.¹⁰

Ukoliko organ koji raspisuje konkurs postupi suprotno navedenom, odnosno ne objavi javni poziv na propisan način, samim tim čini ga nedostupnim svim potencijalno zainteresovanim učesnicima, čime nadležni organ čini povredu načela javnosti rada državnih organa.¹¹

Isto tako javni poziv mora da sadrži određene obavezne elemente¹², a to su:

- Namena sredstava za ostvarivanje javnog interesa, tj. opis javnog interesa koji će se konkursom sufinansirati;
- Ukupan iznos sredstava koja su opredeljena za konkurs;
- Najmanji i najveći iznos sredstava koja se odobravaju po projektu;
- Koji subjekti imaju pravo učešća;
- Kriterijume za ocenu projekata na osnovu kojih će se dodeljivati sredstva;
- Precizne rokove u kojima se konkurs sprovodi;
- Informaciju o dokumentaciji koju prilaže podnosilac projekta;
- Poziv novinarskim i medijskim udruženjima kao i medijskim stručnjacima zainteresovanim za rad u komisiji.

¹⁰ Član 8. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

¹¹ član 11. Zakona o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014)

¹² Član 9. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

Javni poziv koji ne sadrži bilo koji od obaveznih propisanih elemenata smatraće se objavljenim suprotno Pravilniku.

Formalnu ispravnost dokumentacije podnete na konkurs vrši stručna služba organa koji je raspisao konkurs.¹³

Ukoliko stručna služba oceni da je učesnik konkursa podneo projekat sa nepotpunom ili neprecizno popunjenom dokumentacijom, a ne upotpuni je ni u naknadno ostavljenom roku, ili ukoliko stručna služba oceni da učesnik nije podneo ni jedan propisan dokument naveden u javnom pozivu za učešće na konkursu, takav projekat neće biti stručna komisija neće razmatrati.¹⁴

U situaciji kada stručna služba vrši ocenu formalne ispravnosti podnetih projekata i prateće dokumentacije, naročito kada je konkurs raspisan na nivou lokalne samouprave, postoji mogućnost zloupotrebe koja se ogleda u eventualnom neopravdanom isključivanju projekata iz razloga formalne neispravnosti. Ovaj nedostatak samo je delimično otklonjen obavezom stručne službe organa koji je raspisao konkurs da i one projekte, koje nije uzela u obzir iz razloga formalne neispravnosti, dostavi stručnoj komisiji.

Kako javni poziv ne predstavlja upravni akt niti drugi akt u smislu Zakona o upravnim sporovima, protiv njega nije dozvoljeno pokrenuti upravni spor.

1.1 PRIMERI IZ PRAKSE

U dosadašnjoj praksi zabeleženo je nekoliko slučajeva u kojima su se nepravilnosti pojavljivale već u samom tekstu javnog poziva.¹⁵

Tipičan primer iz Bele knjige konkursnog sufinansiranja (monitoring Koalicije novinarskih i medijskih udruženja, april 2015 – april 2016.) predstavlja jedan

¹³ Član 10. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

¹⁴ Član 11. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

¹⁵ Str. 26,27,28 „Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja“ Koalicija novinarskih i medijskih udruženja, maj 2016. godine

od konkursa opštine Odžaci, u kojem je u predmetu konkursa navedeno da će biti finansirani oni projekti koji će izveštavati “o opštini, o svemu što se odnosi na vršenje vlasti na lokalnom nivou, o delatnostima od javnog interesa, o radu ustanova i drugih subjekata koji se finansiraju iz budžeta opštine Odžaci, o zbivanjima i događajima u javnom sektoru”.

Javni poziv opštine Čajetina sadrži diskriminatorni uslov da “mogu da učestvuju samo mediji koji izveštavaju o aktivnostima opštine”, dok je u Boru predmet jednog konkursa bio “direktan prenos skupštinskih sednica”, iako prenos skupštinskih sednica ne može biti predmet konkursa već isključivo javne nabavke.

Ovo su tipični primeri nezakonitosti u samim tekstovima javnih poziva, iz razloga što sadrže kriterijume koji su suprotni kriterijumima predviđenim Zakonom i Pravilnikom, odnosno koji protivno navedenim propisima unapred određuju i sužavaju sadržinu potencijalnih projekata samo na izveštavanje o radu organa javne vlasti.

1.2 SAVET

Smatramo da iako formalno nije propisan poseban pravni lek u vezi sa objavljivanjem javnog poziva, zainteresovano lice može uputiti primedbu organu koji je uputio javni poziv i ukazati mu na uočene nedostatke u objavljenom javnom pozivu.

Skrećemo pažnju na to da je organ koji raspisuje konkurs ovlašćen da u okviru Javnog poziva utvrdi i bliže kriterijume za ocenjivanje projekata (kao što je određivanje prioriternih tema), ali i u ovom slučaju mora da ostane u okviru javnog interesa u javnom informisanju koji je definisan Zakonom i Pravilnikom.

2. POTENCIJALNE NEPRAVILNOSTI U VEZI SA PRAVOM UČEŠĆA NA KONKURSU

Pravo učešća na konkursu imaju: ¹⁶

- Izdavač medija čiji medij je upisan u Reistar medija, koji se vodi u Agenciji za privredne registre;
- Pravno lice, odnosno preduzetnik koji se bavi proizvodnjom medijskih sadržaja i koji ima dokaz da će sufinansirani medijski sadržaj biti realizovan putem medija koji je upisan u Registar medija;
- Pravno lice, odnosno preduzetnik, sa projektima organizovanja i učešća na stručnim, naučnim i prigodnim skupovima, kao i sa projektima unapređenja profesionalnih i etičkih standarda u oblasti javnog informisanja.

Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave ne mogu finansirati projekat izdavača medija, koji nije upisan u Registar medija.

Zakonom i Pravilnikom izričito je propisano da pravo učešća na konkursu nemaju izdavači medija koji se finansiraju iz javnih prihoda.

Pravo učešća na konkursu nemaju ni lica koja su u prethodnom periodu dobila sredstva namenjena projektnom sufinansiranju, a nisu u ugovorom predviđenom roku i propisanoj formi podnela narativni i finansijski izveštaj kao i lica za koja se utvrdi da su sredstva nenamenski trošila.¹⁷

Ko ima, a ko nema pravo učešće na konkursu relativno je lako utvrditi uvidom u Registar medija koji vodi Agencija za privredne registre.

¹⁶ Član 12. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

¹⁷ Član 13. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

Učešće na konkursu izdavača medija koji nisu upisani u Registar medija, kao i izdavača koji se finansiraju iz javnih prihoda, odnosno i samo razmatranje njihovih projekata predstavljalo bi grubo kršenje propisa.

Nenamensko trošenje sredstava moguće je utvrditi uvidom u dostavljene finansijske izveštaje.

2.1 PRIMERI IZ PRAKSE

U opštini Žagubica u julu 2015. godine Rešenjem o raspodeli sredstava dve trećine novca opredeljenog za sufinansiranje projekata dodeljeno je mediju koji se finansira iz javnih prihoda.¹⁸

2.2 SAVET

Učešće na konkursu lica koji ne ispunjavaju uslove propisane Zakonom i Pravilnikom može se isticati tek u eventualno pokrenutom upravnom sporu protiv Rešenja o raspodeli sredstava. Još jednom ističemo da nema smetnji da zainteresovano lice uputi primedbu organu koji je raspisao konkurs i ukaže na nepravilnosti i nezakornitosti, sa zahtevom da takve nepravilnosti i nezakornitosti otkloni.

3. POTENCIJALNE NEPRAVILNOSTI U VEZI SA IMENOVANJEM I RADOM STRUČNE KOMISIJE ZA OCENU PROJEKATA

Ocenu projekata podnetih na konkurs, kao i predlog o raspodeli sredstava sa obrazloženjem donosi stručna komisija koju rešenjem imenuje rukovodilac organa koji je raspisao konkurs, a komisija se imenuje za svaki konkurs posebno.¹⁹

¹⁸ Str. 50 „Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja“ Koalicija novinarskih i medijskih udruženja, maj 2016. godine

¹⁹ Član 19. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

Za člana komisije isključivo može biti imenovano lice koje je nezavisni stručnjak za medije ili je medijski radnik, a predložena lica ne smeju biti u sukobu interesa niti obavljati javnu funkciju.²⁰

Organ koji raspisuje konkurs dužan je da kroz javni poziv za učešće na konkursu obavesti novinarska i medijska udruženja, kao i medijske stručnjake zainteresovane za rad u komisiji da dostave predlog za članove komisije sa biografijom, za svaki konkurs posebno. Većina članova komisija imenuje se na predlog novinarskih i medijskih udruženja, ukoliko takav predlog postoji.²¹

Pravo predlaganja članova stručne komisije imaju novinarska i medijska udruženja koja su registrovana najmanje tri godine pre datuma raspisivanja konkursa.

Na osnovu prispelih predloga novinarskih i medijskih udruženja za članove komisije, rukovodilac organa koji je raspisao konkurs bira dva odnosno tri člana komisije.²²

Odluka o imenovanju komisije donosi se u formi rešenja i objavljuje se na veb-sajtu organa koji raspisuje konkurs, za svaki konkurs posebno.

3.1 PRIMERI IZ PRAKSE

U Beloj knjizi konkursnog sufinansiranja navedeno je da su zabeleženi slučajevi gde su za članove komisije, na osnovu nejasnih kriterijuma, birani kandidati predstavljeni kao kandidati pojedinih novinarskih i medijskih udruženja, iako to nisu bili. Zabeleženo je i da su pojedini članovi komisija imenovani na predlog organizacija koje nisu imale pravo predlaganja kandidata.²³

²⁰ Ibid

²¹ Član 21. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

²² Ibid

²³ Str. 37. „Bela knjiga konkursnog sufinansiranja javnog interesa u sferi javnog informisanja“ Koalicija novinarskih i medijskih udruženja, maj 2016. godine

U određenom broju slučajeva, za članove komisije su imenovane osobe koje su nosioci javnih funkcija. Takođe, evidentirani su i slučajevi da su organi koji su raspisali konkurs pojedine opštinske službenike predstavljali kao medijske stručnjake i imenovali ih u stručne komisije.²⁴

3.2 SAVET

Iako to nije izričito propisano Zakonom i Pravilnikom, smatramo da protiv rešenja o imenovanju komisije, pravo na pokretanje upravnog spora imaju novinarska i medijska udruženja, odnosno medijski stručnjaci koji su uputili svoje predloge za imenovanje članova, a smatraju da su rešenjem o imenovanju komisije povređena njihova prava.

Takođe, smatramo da novinarska i medijska udruženja kao i samostalni medijski stručnjaci imaju pravo pokretanja upravnog spora protiv rešenja o imenovanju stručne komisije kada nisu bili pozvani da daju svoje predloge za imenovanje članova komisija. To pravo proizilazi iz činjenice da je stranka u upravnom postupku i lice koje radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa, ima pravo da učestvuje u postupku, a da rešenje o imenovanju stručne komisije jeste pojedinačni pravni akt kojim nadležni organ, neposrednom primenom propisa, rešava o određenom pravu ili obavezi fizičkog ili pravnog lica, odnosno druge stranke u upravnoj stvari.

S obzirom na navedeno, smatramo da novinarska i medijska udruženja, odnosno medijski stručnjaci, imaju pravo zasnovano na Zakonu i Pravilniku kao podzakonskom aktu, da budu obavješteni o postupku imenovanja stručne komisije.

Rešenjem o imenovanju komisije, koje je doneto bez obavještenja, odnosno poziva novinarskim i medijskim udruženjima da učestvuju u postupku, povređeno je njihovo pravo da, kao stručna i nezavisna lica odlučuju o projektima koji se sufinansiraju iz javnih prihoda.

Isto shvatanje može se primeniti i u vezi sa pravima učesnika u konkursu da pokrenu upravni spor protiv rešenja o imenovanju komisije, jer se pravni

²⁴ Ibid

interes učesnika konkursa ogleda u njihovom pravu da o projektima sa kojima učestvuju na konkursu odlučuje stručno i nezavisno lice.

Pitanje da li navedena lica imaju pravo pokretanja upravnog spora u konkretnim situacijama može se pojaviti kao sporno, s obzirom da to pravo nije izričito regulisano Zakonom i Pravilnikom. Međutim, to pravo se može utvrditi tumačenjem Zakona o upravnim sporovima. Konačan stav po ovim pitanjima može zauzeti samo Upravni sud.

4. POTENCIJALNE NEPRAVILNOSTI U VEZI SA ODLUKOM O RASPODELI SREDSTAVA

Najznačajniju fazu sprovođenja konkursa svakako predstavlja donošenje odluke o raspodeli sredstava.

Zakon i Pravilnik propisuju da odluku o raspodeli sredstava sa obrazloženjem donosi rukovodilac organa koji je raspisao konkurs, u formi rešenja, a na osnovu predloga komisije o raspodeli sredstava sa obrazloženjem.²⁵

Rešenje rukovodioca organa o raspodeli sredstava mora biti obrazloženo, a navedeno rešenje donosi se isključivo na osnovu predloga o raspodeli sredstava, koji predlog rukovodiocu dostavlja stručna komisija.

Ukoliko rukovodilac organa koji je raspisao konkurs uoči da je komisija dala predlog suprotno odredbama Zakona, Pravilnika i uslova utvrđenih u javnom pozivu za učešće na konkursu, ili da sadrži drugu očiglednu grešku, zatražiće pisanim putem od komisije da u određenom roku ispravi nepravilnosti ili greške u predlogu.²⁶

Dakle, rukovodilac organa koji je raspisao konkurs jeste ovlašćen da vrši kontrolu predloga raspodele sredstava koji mu je uputila komisija. Međutim, jedino ovlašćenje koje je Pravilnikom stavljeno na raspolaganje rukovodiocu organa koji je raspisao konkurs ukoliko uoči pomenute nepravilnosti jeste da

²⁵ Član 21. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

²⁶ Ibid

pisanim putem zatraži da stručna komisija ispravi uočene nepravilnosti ili greške.

Smatramo da rukovodiocu organa koji je raspisao konkurs nijednom odredbom Zakona i Pravilnika nije data mogućnost da preinači predlog komisije, kao ni da ga zanemari i donese rešenje o raspodeli sredstava mimo predloga komisije. Dakle, stručna komisija imenovana za predmetni konkurs, kao stručno i nezavisno telo, isključivo je ovlašćena da vrši stručnu ocenu predloga, naravno rukovodeći se kriterijumima za ocenu projekata propisanih Pravilnikom. Suprotno tome, stanovište da rukovodilac organa koji je raspisao konkurs ima pravo da preinači predlog stručne komisije, potpuno obesmišljava postojanje stručne komisije kao stručnog i nezavisnog organa.

Zakon i Pravilnik ne propisuju šta se dešava u situaciji kada stručna komisija da predlog suprotno Zakonu i Pravilniku, rukovodilac organa uoči nepravilnosti i uputi pisani zahtev stručnoj komisiji za ispravljanje nepravilnosti, a stručna komisija ne ispravi nepravilnosti, već uputi rukovodiocu identičan predlog. Smatramo da u takvim okolnostima nije moguće doneti pravno valjanu odluku o raspodeli sredstava. Takva situacija ukazuju na ozbiljnu nedorečenost Zakona i Pravilnika i mogu dovesti do blokade u sprovođenju konkursa, jer propisima nije predviđen postupak za izlaz iz takve „pat pozicije“.

Nakon što stručna komisija dostavi svoj predlog za raspodelu sredstava rukovodiocu organa koji je raspisao konkurs, rukovodilac donosi odluku u formi rešenja sa obrazloženjem, a ova odluka je konačna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor.²⁷

Zakonodavac je obrazložio da se ovakvim zakonskim rešenjem, odnosno nepropisivanjem mogućnosti žalbe, htelo izbeći da Vlada odlučuje kao drugostepeni organ, što bi bitno opteretilo njen rad, imajući u vidu veliki broj konkursa koji se raspisuju u „različitim ministarstvima“ (verovatno je zakonodavac mislio na različite nivoe vlasti). Otuda, s obzirom da se postupak

²⁷ Ibid

vodi po zakonu koji reguliše opšti upravni postupak, Upravni sud je najstručniji organ da rešava u drugom stepenu.²⁸

Ne upuštajući se u ispravnost navedene odluke ističemo da je činjenica da je Upravni sud kompetentan i stručan organ da rešava o postupcima koji se sprovode prema Zakonu o upravnom postupku. Isto tako, činjenica je i da su upravni organi (a to su svakako Vlada i nadležno ministarstvo) kompetentni i stručni da rešavaju u postupcima koji se sprovode po Zakonu o opštem upravnom postupku.

4.1 PRIMER IZ PRAKSE

Dana 04.02.2016. godine gradonačelnik grada Užica uputio je javni poziv za učešće na konkursu grada Užica za sufinansiranje projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja za 2016. godinu.

U Javnom pozivu je navedeno da će se ocena projekta vršiti prema meri u kojoj su predložene projektne aktivnosti podesne da ostvare opšti interes, a prema kriterijumima navedenim u samom pozivu.

Stručna komisija za ocenu projekata u oblasti javnog informisanja za 2016. godinu grada Užica, dana 13.04.2016. donela je Predlog odluke o raspodeli sredstava za sufinansiranje projekata. Dana 10.05.2016. godine, gradonačelnik grada Užica doneo je Rešenje o raspodeli sredstava za sufinansiranje projekata kojim je drastično umanjio iznose za sufinansiranje tri projekta u odnosu na predlog Stručne komisije. Gradonačelnik je potpuno proizvoljno i bez obrazloženja umanjio predložene iznose, bez bilo kakvog učešća Stručne komisije.

Učesnici konkursa protiv navedenog Rešenja pokrenuli su upravni spor koji je u toku.

²⁸ Obrazloženje Zakona o javnom informisanju i medijima ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 58/2015)

5. POKRETANJE UPRAVNOG SPORA

Učesnik konkursa koji smatra da su rešenjem o raspodeli sredstava rukovodioca organa koji je raspisao konkurs povređena njegova prava, može u roku od 30 dana od dana objavljivanja rešenja na veb-sajtu organa da pokrene upravni spor protiv tog rešenja.²⁹

POSEBNA NAPOMENA

Računanje rokova za podnošenje tužbe od dana kada je upravni organ objavio upravni akt na veb-sajtu, a ne od dana uručenja tog akta učesniku u postupku nije uobičajeno za pravni sistem Republike Srbije i može izazvati probleme u praksi, jer se mogu pojaviti teškoće prilikom utvrđivanja kada je organ rešenje objavio na svom veb-sajtu. Upravni sud svakako ne raspolaže stručnim znanjima da utvrdi kada je predmetno rešenje objavljeno na veb-sajtu, a nije jasno ni kojim dokaznim sredstvima bi se ova okolnost dokazivala.

Ovo je posebno važno jer ukoliko tužba nije podneta u propisanom roku, sud će je odbaciti kao neblagovremenu.

Upravni spor se pokreće pred Upravnim sudom, podnošenjem upravne tužbe protiv rešenja o raspodeli sredstava rukovodioca organa koji je raspisao konkurs. Kao tuženi označava se organ koji je doneo rešenje, pri čemu se u tužbi moraju navesti svi relevantni podaci koji se odnose na tuženi organ i osporeno rešenje.

Tužbenim zahtevom mogu se obuhvatiti sve nepravilnosti od trenutka raspisivanja konkursa do donošenja osporenog rešenja.

5.1 RAZLOZI ZA POKRETANJE UPRAVNOG SPORA

Zakonskim razlozima za pokretanje upravnog spora obuhvaćene su sve nepravilnosti u toku konkursa, odnosno u donetom rešenju.

²⁹ Član 26. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

Rešenje o raspodeli sredstava može se pobijati tužbom u upravnom sporu zbog nezakonitosti, i to:

- Ukoliko u rešenju nije uopšte ili nije pravilno primenjen zakon, drugi propis ili opšti akt;
- Kada je rešenje doneo nenadležni organ;
- Ako u postupku donošenja rešenja nije postupljeno po pravilima postupka;
- Ukoliko je činjenično stanje nepotpuno ili netačno utvrđeno ili ako je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja.³⁰

U praksi je moguća situacija da konkretno rešenje sadrži sve prethodno navedene povrede, a moguće je i da sadrži samo neke od njih.

Tužba Upravom sudu se može podneti i radi utvrđenja da je tuženi organ ponovio svoje ranije rešenje koje je već poništeno presudom, kao i radi utvrđenja nezakonitosti donetog rešenja koje je bez pravnog dejstva.³¹

Prema Zakonu o upravnim sporovima razlog za pokretanje upravnog spora jeste i „ćutanje uprave“, odnosno situacija kada upravni organ ne reši po zahtevu stranke u roku propisanom tim zakonom. Ukoliko upravni organ ne reši ni u daljem roku od sedam dana po naknadnom zahtevu stranke, stranka može podneti tužbu zbog nedonošenja zahtevanog akta.³²

Zbog specifićnosti oblasti konkursnog sufinansiranja projekata, sporno je šta se može pojaviti kao tužbeni zahtev u tužbi zbog ćutanja uprave. Tumaćenjem zakona može se doći do zaključka da u situaciji kada je organ raspisao konkurs, a nije čak ni formirao konkursnu komisiju, tužbenim zahtevom moglo bi se zahtevati da sud obaveže organ koji je raspisao konkurs da isti sprovede do kraja.

³⁰ Član 24. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

³¹ Ibid

³² Član 19. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

U ovom slučaju Upravni sud se ne bi upuštao u meritorno rešavanje spora (ne bi sam rešavao upravnu stvar, odnosno ne bi odlučivao u sporu pune jurisdikcije iz razloga što je samo stručna komisija kompetentna da odlučuje o vrednosti podnetih projekata).

U situaciji kada je rukovodilac organa koji raspisuje konkurs formirao konkursnu komisiju, a komisija uputila predlog za raspodelu sredstava, te nakon toga rukovodilac organa ne donese Rešenje o raspodeli sredstava, tada bi se tužbenim zahtevom moglo zahtevati da sud presudom sam reši upravnu stvar. Praktično, to znači da bi Upravni sud svojom presudom zamenio rešenje o raspodeli sredstava koje bi trebalo da donese rukovodilac organa koji je raspisao konkurs, i to bi predstavljalo spor pune jurisdikcije.

Rukovodilac organa koji je raspisao konkurs donosi rešenje o raspodeli sredstava u roku od 90 dana od dana zaključenja konkursa. Ukoliko rukovodilac organa ne donese rešenje u propisanom roku, učesnik konkursa ima pravo da mu uputi pismeni zahtev kojim će istog pozvati da donese predmetno rešenje u roku od 7 dana od podnošenja pisanog zahteva. Ako rukovodilac organa ne donese rešenje ni u tom naknadnom ostavljenom roku, učesnik konkursa ima pravo da protiv organa pokrene upravni spor zbog ćutanja uprave.

Uz tužbu podnetu zbog ćutanja uprave prilaže se kopija podnete prijave na konkurs, kopija zahteva o naknadnom traženju i dokaz o predaji ovih podnesaka organu koji je raspisao konkurs.³³

Posebna napomena: Ne upuštajući se u zakonitost roka propisanog Pravilnikom ističemo da je Zakonom o opštem upravnom postupku propisano da rok za donošenje rešenja i njegovo dostavljanje stranci ne može biti duži od dva meseca od dana predaje urednog zahteva (što se u ovom slučaju može smatrati predajom konkursne dokumentacije).

³³ Član 22. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

5.2 EVENTUALNO ODLAGANJE IZVRŠENJA REŠENJA O RASPODELI SREDSTAVA

Tužba u upravnom sporu, po pravilu, ne odlaže izvršenje upravnog akta protiv koga je podneta.

Po zahtevu tužioca, sud može odložiti izvršenje konačnog upravnog akta kojim je meritorno odlučeno u upravnoj stvari, do donošenja sudske odluke, ako bi izvršenje nanelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla nadoknaditi, a odlaganje nije protivno javnom interesu, niti bi se odlaganjem nanela veća ili nenadoknadiva šteta protivnoj stranci, odnosno zainteresovanom licu.³⁴

U praksi, a naročito kada se osporavaju rešenja o raspodeli sredstava, sud će retko doneti odluku o odlaganju izvršenja osporenog akta. Ovo iz razloga što sud izuzetno strogo tumači zakonske razloge za odlaganje.

Da bi sud odložio izvršenje osporenog akta moraju kumulativno biti ispunjena tri uslova:

- Izvršenje akta može tužiocu naneti nenadoknadivu štetu;
- Odlaganje nije protivno javnom interesu;
- Odlaganjem se neće naneti veća ili nenadoknadiva šteta zainteresovanom licu.

U svakom slučaju, može biti celishodno podneti i zahtev za odlaganje izvršenja, ali se mora voditi računa da se radi o izuzetku od pravila da upravni spor ne odlaže izvršenje napadnutog rešenja. Razlozi iz kojih se traži odlaganje moraju biti dobro i detaljno obrazloženi, odnosno potrebno je uveriti sud da će tužiocu zaista biti prouzrokovana šteta, kao i obrazložiti u čemu se ogleda ta šteta.

³⁴ Član 23. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

5.3 SUDSKE ODLUKE U UPRAVNOM SPORU

Sud će rešenjem odbaciti tužbu ukoliko je tužba nepotpuna ili nerazumljiva a tužilac u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke tužbe.

Sud će rešenjem odbaciti tužbu i ako utvrdi:³⁵

- Da je tužba podneta neblagovremeno ili pre vremena;
- Da akt koji se tužbom osporava ne predstavlja akt o čijoj zakonitosti se odlučuje u upravnom sporu;
- Da uz tužbu podnetu zbog ćutanja uprave nisu priloženi svi dokazi;
- Da se upravnim aktom koji se tužbom osporava ne dira očigledno u pravo tužioca ili u njegov na zakonu zasnovani interes;
- Da je posle podnošenja tužbe osporeni akt poništen po tužbi druge stranke;
- Da već postoji pravnosnažna sudska odluka doneta u upravnom sporu o istoj stvari.

Protiv rešenja suda kojim se odbacuje tužba podnosilac tužbe ima pravo na prigovor u roku od osam dana od dostavljanja rešenja.³⁶

Sud meritorno rešava spor presudom. Presudom se tužba uvažava ili odbija kao neosnovana.

Zakonitost osporenog upravnog akta sud ispituje u granicama zahteva iz tužbe, ali pri tom nije vezan razlozima tužbe.

³⁵ Član 26. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

³⁶ Član 27. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

Na ništavost upravnog akta³⁷ sud pazi po službenoj dužnosti (što znači da će sud ispitati da li je osporeni akt ništav iako tužilac na to nije ukazao u svojoj tužbi).

Ukoliko nađe da je tužba osnovana, Upravni sud o podnetoj tužbi može odlučiti na dva načina:

- Ukoliko nađe da je osporeno rešenje nezakonito, poništiće ga i vratiće organu koji je raspisao konkurs na ponovno odlučivanje (spor ograničene jurisdikcije);
- Ukoliko nađe da je osporeno rešenje nezakonito i poništi ga, sud može, ukoliko mu konkretno činjenično stanje to dozvoljava i ukoliko je zainteresovano lice postavilo takav zahtev, sam rešiti upravnu stvar, odnosno svojom presudom zameniti rešenje o raspodeli sredstava za koje je utvrdio da je nezakonito ili isto preinačiti (spor pune jurisdikcije).

5.4 SPROVOĐENJE I IZVRŠAVANJE ODLUKA UPRAVNOG SUDA

Kada sud poništi akt protiv koga je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje ponovnog rešavanja po zahtevu stranke u prvostepenom postupku (stanje pre nego što je poništen akt donet).³⁸

U konkretnom slučaju, ako bi rukovodilac organa doneo rešenje o raspodeli sredstava suprotno predlogu stručne komisije, pa Upravni sud po pokrenutom upravnom sporu od strane učesnika poništi rešenje, postupak se vraća u fazu pre donošenja takvog nezakonitog rešenja.

Ako prema prirodi stvari u kojoj je nastao upravni spor treba umesto poništenog upravnog akta doneti drugi, nadležni organ je dužan da taj akt donese najkasnije u roku od 30 dana od dana dostavljanja presude, pri čemu je

³⁷ Kada akt, odnosno u konkretnom slučaju rešenje o raspodeli sredstava sadrži takve nedostatke da po samom zakonu ne proizvodi pravna dejstva

³⁸ Član 69. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

nadležni organ vezan pravnim shvatanjem suda, kao i primedbama suda u pogledu postupka.³⁹

Ukoliko nadležni organ posle poništenja upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvatanju suda ili protivno primedbama suda u pogledu postupka (aktivno nepostupanje po presudi), pa tužilac podnese novu tužbu, sud će poništiti osporeni akt i sam rešiti upravnu stvar presudom, osim ako to nije moguće zbog prirode te stvari ili je inače puna jurisdikcija zakonom isključena.⁴⁰

U slučaju aktivnog nepostupanja po presudi sud je dužan da o tome izvesti organ koji vrši nadzor nad radom organa koji je raspisao konkurs (Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave).⁴¹

Kao što je prethodno već navedeno, po našem mišljenju, sud bi mogao samostalno da donese rešenje o raspodeli sredstava (u sporu pune jurisdikcije) ukoliko je stručna komisija dala svoj predlog za raspodelu sredstava, jer u tom slučaju postoji zakonska osnova za takvu odluku. Ukoliko stručna komisija nije dala predlog za raspodelu sredstava, sud ne bi mogao da donese presudu kojom bi zamenio rešenje o raspodeli sredstava, jer bi u tom slučaju i sam sud doneo odluku koja nije zasnovana na Zakonu i Pravilniku, jer isti predviđaju da samo stručna komisija može vršiti ocenu projekata.

Ukoliko nadležni organ, odnosno organ koji je raspisao konkurs posle poništenja rešenja o raspodeli sredstava ne donese najkasnije u roku od 30 dana, novo rešenje ili akt o izvršenju presude donete u sporu pune jurisdikcije, učesnik može posebnim podneskom da traži donošenje takvog akta (pasivno nepostupanje po presudi).⁴²

³⁹ Član 69. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

⁴⁰ Član 70. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

⁴¹ Ibid

⁴² Član 71. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

Ako organ koji je raspisao konkurs ne donese pomenute akte ni u roku od sedam dana od traženja učesnika, učesnik može posebnim podneskom da zahteva od suda donošenje takvog akta.⁴³

Po zahtevu učesnika, sud će zatražiti od organa koji je raspisao konkurs obaveštenje o razlozima zbog kojih rešenje nije doneo. Organ koji je raspisao konkurs je dužan da ovo obaveštenje da najkasnije u roku od sedam dana. Ako on to ne učini, ili ako dato obaveštenje, po nahođenju suda, ne opravdava neizvršenje sudske presude, sud će doneti rešenje koje u svemu zamenjuje rešenje o raspodeli sredstava, ukoliko je to moguće.⁴⁴

Sud će pomenuto rešenje dostaviti organu koji je raspisao konkurs, i o tome istovremeno obavestiti Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, odnosno Vladu (ukoliko je konkurs raspisalo Ministarstvo kulture i informisanja). Organ koji je raspisao konkurs je dužan da bez odlaganja izvrši rešenje.⁴⁵

5.5 PRAVO NA NAKNADU ŠTETE

Zbog štete nastale neizvršenjem, odnosno neblagovremenim izvršenjem presude donete u upravnom sporu tužilac ima pravo na naknadu koja se ostvaruje u sporu pred nadležnim sudom, u skladu sa zakonom.⁴⁶

Kao sporno može se pojaviti pitanje na koji način dokazati visinu pretrpljene štete, a što je neophodan uslov da bi šteta bila dosuđena od strane suda.

U konkretnom slučaju, za štetu pretrpljenu zbog neizvršavanja presude Upravnog suda od strane organa koji je raspisao konkurs, biće odgovorna:

- Republika Srbija - ukoliko je konkurs raspisalo Ministarstvo kulture i informisanja;

⁴³ Ibid

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Član 72. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

- Autonomna pokrajina Vojvodina - ukoliko je konkurs raspisao Pokrajinski sekretarijat za kulturu, javno informisanje i odnose sa verskim zajednicama;
- Opština i grad - ukoliko su konkurs raspisali gradska ili opštinska uprava, odnosno gradonačelnik ili predsednik opštine;
- Grad Beograd - ukoliko je konkurs raspisala gradska uprava Grada Beograda.

Tužba za naknadu štete se podnosi nadležnom sudu prema sedištu skupštine subjekta koji je doneo rešenje o raspodeli sredstava.

5.6 NOVČANO KAŽNJAVANJE

Zakon o upravnim sporovima propisuje da će rukovodiocu organa koji aktivno ili pasivno ne postupi po presudi sud izreći novčanu kaznu u iznosu od 30.000,00 do 100.000,00 RSD, U slučaju da i pored izrečene novčane kazne, rukovodilac organa ne izvrši obavezu zbog koje mu je kazna izrečena, sud može ponovo izreći novčanu kaznu u propisanom iznosu.⁴⁷

Novčana kazna koju je izrekao Upravni sud izvršava se po službenoj dužnosti.⁴⁸

6. POTENCIJALNE NEPRAVILNOSTI U VEZI SA POJEDINAČNIM DAVANJIMA

Pojedinačno davanje podrazumeva proceduru dodele sredstava na osnovu odluke rukovodioca organa nadležnog za poslove javnog informisanja na republičkom, pokrajinskom, odnosno lokalnom nivou.

Pojedinačno davanje sprovodi se bez raspisivanja javnog konkursa.⁴⁹

⁴⁷ Član 75. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

⁴⁸ Član 76. Zakona o upravnim sporovima ("Sl. glasnik RS", br. 111/2009)

⁴⁹ Član 30. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

Sredstva se na osnovu pojedinačnih davanja mogu dodeliti samo za projekte koji nisu mogli biti planirani u vreme raspisivanja konkursa (vanredne okolnosti, hitnost realizacije, itd.).⁵⁰

Za pojedinačna davanja može se opredeliti najviše 5% od ukupno opredeljenih sredstava za ostvarivanje javnog interesa putem javnog konkursa, a ukupnu visinu sredstava za pojedinačna davanja utvrđuje odlukom rukovodilac organa.⁵¹

Iznos sredstava kojim se sufinansira projekat na osnovu pojedinačnih davanja, ne može biti veći od 20% od iznosa koji je propisan za javne nabavke male vrednosti, a ovako dodeljena sredstva iz stava 1. ovog člana ne mogu se kumulirati sa drugim vidovima državne pomoći.⁵²

Odluku o raspodeli sredstva donosi rukovodilac organa koji je raspisao konkurs u formi rešenja sa obrazloženjem, a rešenje dostavlja licu kome su odobrena sredstva i objavljuje ga na veb-sajtu organa.⁵³

Rešenje je konačno i protiv njega se može pokrenuti upravni spor.⁵⁴

Pravilnikom je propisano da se sredstva na osnovu pojedinačnih davanja mogu dodeliti samo za projekte koji nisu mogli biti planirani u vreme raspisivanja konkursa, pri čemu se kao primer navodi postojanje vanrednih okolnosti i hitnost realizacije. Međutim, Zakonom i Pravilnikom nije precizirano o kojim vanrednim okolnostima se radi i šta se podrazumeva pod hitnošću realizacije, pa se u praksi može pojaviti kao sporno pitanje da li postoje ili ne postoje takve okolnosti u konkretnom slučaju.

⁵⁰ Član 31. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

⁵¹ Član 32. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

⁵² Član 33. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

⁵³ Član 37. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

⁵⁴ Član 38. Pravilnika o sufinansiranju projekata za ostvarivnje javnog interesa u oblasti javnog informisanja ("Sl. glasnik RS", br. 16/2016)

6.1 SAVET

Lice koje je apliciralo za dodelu sredstava putem pojedinačnih davanja može pokrenuti upravni spor samo protiv rešenja kojem se njemu dodeljuju ili ne dodeljuju sredstva.

U vezi sa potencijalnim nezakonitostima koje se mogu pojaviti u postupku dodele sredstava na osnovu pojedinačnih davanja treba istaći da se sva lica osim lica koje je podnelo projekat i zatražilo dodelu sredstava na osnovu pojedinačnog davanja smatraju trećim licima i ne mogu pokretati upravni spor protiv rešenja kojim se licu koje je podnelo projekat dodeljuju ili ne dodeljuju sredstva.

Tužbu trećeg lica sud bi odbacio zbog nedostatka pravnog interesa.

IV SUMARNI PREGLED KONKURSNE PROCEDURE

Da bi se omogućio lakši pregled toka konkursnog postupka u odnosu na pruženu zaštitu, postupak možemo podeliti na sledeći način:

- **Prva faza - objava javnog poziva:** Rukovodilac organa koji raspisuje konkurs objavljuje javni poziv kojim poziva sva zainteresovana lica koja imaju pravo učešća da podnesu svoje projekte u određenom roku. Uz javni poziv objavljuje se i poziv novinarskim i medijskim udruženjima kao i medijskim stručnjacima da dostave predlog članova komisije.

S obzirom da javni poziv nije akt protiv koga se po odredbama Zakona o upravnim sporovima može pokrenuti upravni spor, eventualne nezakonitosti iz ove faze postupka mogu se isticati u upravnoj tužbi protiv rešenja o raspodeli sredstava, tek po okončanju postupka.

- **Druga faza - imenovanje stručne komisije:** Rukovodilac organa, na osnovu predloga koje su podneli novinarska i medijska udruženja odnosno medijski stručnjaci, rešenjem imenuje članove stručne komisije. Protiv rešenja o imenovanju stručne komisije upravni spor mogu pokrenuti novinarska i medijska udruženja odnosno medijski stručnjaci, koji su predložili članove komisije, a smatraju da su pomenutim rešenjem povređena njihova prava.

Tumačenjem odredbi Zakona o upravnim sporovima, odnosno odredbi o pravnom interesu za podnošenje tužbe, može se doći do zaključka da upravni spor mogu pokrenuti i novinarska i medijska udruženja, odnosno medijski stručnjaci koji nisu podneli svoje predloge, ukoliko poziv sa podnošenje predloga nije objavljen na propisan način. Isto tako, nešto ekstenzivnijim tumačenjem može se stati na stanovište da bi i učesnici konkursa imali pravo da pokrenu upravni spor protiv rešenja o imenovanju komisije, zbog povrede njihovog interesa da o njihovim projektima odlučuje stručna i nezavisna komisija.

U vezi sa mogućnošću odlaganja izvršenja rešenja o imenovanju komisije, smatramo da je celishodnije, prilikom pokretanja upravnog spora protiv tog rešenja, postaviti zahtev za odlaganje izvršenja ovog rešenja nego prilikom

pokretanja upravnog spora protiv rešenja o raspodeli sredstava, jer bi se odlaganjem sprečilo da o projektima odlučuju nestručna lica.

O dozvoljenosti pokretanja upravnih sporova na navedene načine konačnu ocenu daće Upravni sud, svojom sudskom praksom koja će biti formirana u narednom periodu.

- **Treća faza - podnošenje dokumentacije:** U ovoj fazi zainteresovana lica dostavljaju svoje projekte, a stručna služba organa koji je raspisao konkurs proverava projekte sa stanovišta ispunjenosti uslova za učešće na konkursu, kao i sa aspekta poštovanja rokova.

Dostavljeni projekti, za koje stručna služba organa oceni da sadrže nepotpunu ili nepreciznu dokumentaciju koja nije upotpunjena u dodatno ostavljenom roku, odnosno ukoliko nije podnet ni jedan dokument naveden u javnom pozivu ne razmatraju se. Obaveza je stručne službe da i ove projekte dostavi stručnoj komisiji.

Na nepravilnosti u ovoj fazi može se ukazati u eventualnoj upravnoj tužbi protiv rešenja o raspodeli sredstava.

- **Četvrta faza - dostavljanje predloga stručne komisije o raspodeli sredstava rukovodiocu organa koji je raspisao konkurs:** Stručna komisija dostavlja predlog raspodele sredstava, koji je sastavljen na osnovu kriterijuma utvrđenim pravilnikom. Rukovodilac organa ima pravo da, ukoliko ustanovi je komisija dala predlog suprotno odredbama zakona, pravilnika i uslova utvrđenih u javnom pozivu za učešće na konkursu, ili da sadrži drugu očiglednu grešku, zatraži pisanim putem od komisije da ispravi nepravilnosti ili greške i ispravi predlog u određenom roku.

Smatramo da rukovodilac organa nema pravo da preinači predlog komisije ili da donese rešenje o raspodeli sredstava koje nije zasnovano na predlogu upućenom od strane komisije, ali o ovom spornom pitanju konačan stav daće Upravni sud kroz svoju sudsku praksu.

- **Peta faza - donošenje rešenja o raspodeli sredstava:** Nakon što stručna komisija dostavi predlog o raspodeli sredstava rukovodiocu organa, rukovodilac organa na osnovu dostavljenog predloga, ukoliko predlog nema

nedostatke zbog kojih je potrebna njegova ispravka, donosi rešenje o raspodeli sredstava i objavljuje ga na veb-sajtu organa, a skeniran primerak se dostavlja učesnicima.

Protiv rešenja o raspodeli učesnik ima pravo da pokrene upravni spor u roku od 30 dana od dana objavljivanja rešenja na veb-sajtu organa.

Ne upuštajući se u ustavnost i zakonitost rešenja iz Zakona i Pravilnika, postavlja se pitanje da li je celishodno da se u jednoj ovakvoj važnoj oblasti, u kojoj se prepliću javni i pojedinačni interesi, ali za koju se svakako može reći da javni interes prevladava, rešava u upravnom postupku.

Pitanje celishodnosti postavlja se iz razloga što se u upravnom postupku pretežno štite pojedinačni pravni interesi, a smatramo da kada se odlučuje o pitanju javnog interesa, svakom građaninu, ili bar širokom krugu lica, mora biti omogućeno da osporava odluke koje se odnose na pitanja od javnog interesa.

Prema sadašnjim zakonskim i podzakonskim rešenjima, dolazimo do zaključka da bi većinu zahteva za preispitivanje odluka u oblasti konkursnog finansiranja, koji nisu usko vezani za pravni interes podnosioca, sudovi svakako odbacivali i odbijali zbog nedostatka pravnog interesa, što svakako nije prihvatljivo.

Polazeći od proklamovanih ciljeva za donošenje važećeg Zakona o javnom informisanju i medijima ⁵⁵, među kojima je i definisanje transparentnog sistema projektnog finansiranja javnog informisanja iz javnih prihoda i uspostavljanje kontrole trošenja na taj način dobijenih sredstava, stanovište autora jeste da zakonodavac nije obezbedio adekvatnu kontrolu nad sprovođenjem konkursa za dodelu sredstava za sufinansiranje projekata, kao i pravnu zaštitu zainteresovanih lica.

Sudska zaštita, koja je obezbeđena putem mogućnosti pokretanja upravnog spora protiv rešenja o raspodeli sredstava nije efikasno sredstvo za zaštitu prava i interesa učesnika konkursa. Upravni sudovi su preopterećeni, pa sporovi najčešće traju i po nekoliko godina, a samo od podnošenje tužbe pa do zakazivanja prve rasprave prođe i više od 6 meseci.

Ipak, treba imati u vidu da je Zakon o javnom informisanju i medijima stupio na snagu tek u avgustu 2014. godine, te da se tek u narednom periodu očekuje

⁵⁵ Obrazloženje Zakona o javnom informisanju i medijima ("Sl. glasnik RS", br. 83/2014 i 58/2015)

formiranje sudske prakse Upravnog suda u oblasti konkursnog sufinansiranja projekata. A upravo od sudske prakse će i zavisiti buduće ponašanje organa koji raspisuje konkurse.

Ovaj vodič sastavljen je u dobroj veri na bazi propisa i prakse Republike Srbije na dan 04.11.2016. godine, kao i na osnovu nezvaničnih podataka do kojih je Advokatska kancelarija Vuković i Partneri aod Beograd došla istraživačkim radom.

Advokatska kancelarija Vuković i Partneri aod Beograd ne snosi odgovornost za eventualne izmene propisa i/ili prakse nadležnih organa od ovog datuma na ubuduće, koja bi mogla biti od uticaja na predmet ovog vodiča.

Ovaj vodič sastavljen je isključivo sa svrhom boljeg razumevanja propisa i doprinosa proceni predmetnog pitanja, a ne sa svrhom direktnog uticaja na donošenje konkretnih odluka u pojedinačnim predmetima.

Advokatska kancelarija Vuković i Partneri aod Beograd ne snosi odgovornost za eventualne gubitke ili štetu, direktnu ili indirektnu, koju zbog različitog pravnog tumačenja i ocena od strane nadležnih organa u konkretnim slučajevima može imati bilo koje pravno ili fizičko lice.