

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

921

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Ivan Matija, Antun Palarić, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti drugog propisa s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.) i zakonom, na sjednici održanoj 14. travnja 2015. donio je

RJEŠENJE

I. Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom točke 5. Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe (»Narodne novine« broj 118/14.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Pravila o postupanju elektroničkih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj tijekom izborne promidžbe (u daljnjem tekstu: Pravila) donio je Hrvatski sabor na sjednici održanoj 26. rujna 2014., na temelju članka 30. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (»Narodne novine« broj 116/99., 109/00., 53/03., 167/03., 44/06., 19/07., 20/09., 145/10., 24/11., 93/11. i 120/11.; u daljnjem tekstu: ZoIZHS). Pravila su stupila na snagu osmog dana od dana objave u »Narodnim novinama«, 11. listopada 2014.

2. Agencija za elektroničke medije, koju zastupa Mirjana Rakić, ravnateljica (u daljnjem tekstu: predlagateljica) podnijela je Ustavnom sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom točke 5. Pravila.

2.1. Tijekom postupka zatraženo je i dobiveno očitovanje o prijedlogu Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora (klasa: 012-12/14-10/14, ur. broj: 6521-1-15-02 od 15. siječnja 2015., u daljnjem tekstu: očitovanje Odbora za Ustav).

II. PREDMET OSPORAVANJA

3. Točka 5. Pravila sadržana je u glavi I. pod naslovom OSNOVNE ODREDBE, u odjeljku d) pod naslovom Oglašavanje izborne promidžbe i glasi:

»d) Oglašavanje izborne promidžbe

5. Svim sudionicima u izborima nakladnici će pod jednakim uvjetima omogućiti objavljivanje plaćenih oglasa izborne promidžbe. Nakladnici će osigurati da takva oglašavanja budu jasno odvojena od preostalog programa tako da javnost može razlučiti kako je riječ o plaćenim oglasima izborne promidžbe.

Oglašavanje u smislu ovih Pravila ne ubraja se u trajanje spotova za oglašavanje sukladno odredbi članka 32. stavka 1. Zakona o elektroničkim medijima ('Narodne novine', br. 153/09., 84/11., 94/13. i 136/13.) te odredbama članaka 4. i 37. stavcima 1. i 2. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji ('Narodne novine', br. 137/10. i 76/12.).«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJICE

4. Predlagateljica smatra da je osporena točka 5. Pravila nesuglasna s člankom 5. stavkom 1. Ustava, kao i s člankom 32. stavkom 1. Zakona o elektroničkim medijima (»Narodne novine« broj 153/09., 84/11., 94/13. i 136/13., u daljnjem tekstu: ZoEM) i člankom 37. stavcima 1. i 2. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji (»Narodne novine« broj 137/10. i 76/12., u daljnjem tekstu: ZoHRT).

U prijedlogu navodi:

»... citiranim odredbama Zakona o elektroničkim medijima propisano je ograničenje oglašavanja svim nakladnicima televizije koji imaju koncesiju za obavljanje djelatnosti televizije te sklopljen Ugovor o koncesiji bez obzira na razinu koncesije koja sukladno članku 75. stavku 1. Zakona o elektroničkim medijima može biti na državnoj, regionalnoj, županijskoj, gradskoj, općinskoj ili drugoj razini utvrđenoj posebnim propisom.

Isto tako valja istaknuti da Hrvatska radiotelevizija, sukladno članku 38. stavku 1. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji, stječe javne i komercijalne prihode u skladu s odredbama Zakona. Javni prihodi HRT-a su izravni i neizravni prihodi vezani uz obavljanje djelatnosti pružanja javnih usluga utvrđenih Zakonom, a obuhvaćaju sredstva mjesečne pristojbe i sredstva iz fondova Europske unije. Komercijalni prihodi HRT-a obuhvaćaju sredstva ostvarena obavljanjem komercijalne djelatnosti te svih drugih djelatnosti koje ne spadaju u sadržaj javnih usluga. Sredstva mjesečne pristojbe državna su potpora.

Članak 40. stavak 1. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji propisuje da će HRT komercijalnu djelatnost obavljati u skladu s propisima o zaštiti tržišnog natjecanja.

V. Također je bitno ukazati na činjenicu da je u tijeku pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji bilo potrebno uskladiti zakonodavstvo Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije te su u Zakon o elektroničkim medijima implementirane i odredbe Direktiva 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o usklađivanju određenih odredbi propisanih zakonima i drugim propisima u državama članicama glede pružanja audio-vizualnih medijskih usluga (SL L 95, 15. 4. 2010.) kojom je propisana gornja granica za emitiranje oglašavanja od 20% u tijeku jednog sata, što je 12 minuta na koje imaju pravo nakladnici televizije sukladno Zakonu o elektroničkim medijima.

Pravilima se dozvoljava odstupanje samo i isključivo nakladnicima televizije na nacionalnoj razini, a zanemaruju se nakladnici televizije na regionalnoj i lokalnoj razini što dovodi u neravnotežan tržišni položaj nakladnike samo i isključivo temeljem razine koncesije što je suprotno Ustavu Republike Hrvatske.

VI. Iz pisane korespondencije s Odborom za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora nesporna je činjenica da je Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor organski zakon no upitno je tumačenje da organski zakoni imaju mogućnost derogiranja odredbi drugih zakonskih propisa, a osobito Pravila koja su nižeg pravnog ranga od zakona te time dovode u neravnotežan položaj televizijske nakladnike koji djeluju na razinama nižim od nacionalne.«

IV. OČITOVANJE ODBORA ZA USTAV

5. U očitovanju Odbora za Ustav predlaže se neprihvatanje prijedloga predlagateljice, uz sljedeće obrazloženje:

»2.1. Predmetnom Direktivom Europskog parlamenta i Vijeća broj 2010/13/EU od 10. ožujka 2010. godine o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama) (Službeni list Europske unije, broj L95/1 od 15. travnja 2010. godine, u daljnjem tekstu: Direktiva) uređen je dio pitanja koji se odnosi na pružanje audiovizualnih medijskih usluga.

... člankom 23. Direktive propisano: '1. Udio kratkih TV reklama za televizijsko oglašavanje i teletrgovinu u određenom satu ne prelazi 20%. 2. Stavak 1. ne primjenjuje se na najave snimljene od strane televizijskih kuća u vezi s njihovim vlastitim programima i pratećim proizvodima koji su izravno dobiveni iz tih programa, pokroviteljskim najavama i plasmanima proizvoda'.

2.2. Međutim, područje koje je uređeno predmetnim Pravilima ne potpada u doseg Direktive.

Naime, člankom 1. Direktive dana su objašnjenja pojmova za potrebe primjene navedene Direktive pa je tako člankom 1., stavkom 1., točkom i. televizijsko oglašavanje definirano kao: *'bilo koji oblik objave emitiran u zamjenu za plaćanje ili za sličnu naknadu ili emisiju u svrhu vlastitog promicanja od strane javnog ili privatnog poduzeća ili fizičke osobe u vezi s trgovinom, poduzetništvom, obrtništvom ili strukom kako bi se promicala ponuda robe ili usluga, uključujući nepokretnu imovinu, prava i obveze, u zamjenu za plaćanje.'*

(...)

Predmetna Pravila ne reguliraju promicanje roba i usluga u zamjenu za plaćanje (to je pitanje uređeno citiranim ZOEM-om i ZHRT-om) već reguliraju posebnu vrstu promidžbe – predizbornu promidžbu. Pitanje izbora, izbornog sustava pa onda i promidžbe ne samo da nije u dosegu predmetne Direktive – jer političke stranke ne bi smjele nuditi robe ili usluge u zamjenu za plaćanje – već generalno nije u dosegu pravnog poretka Europske unije i prepušteno je državama članicama da ga same uređuju ... Uostalom, takva je razlika vidljiva već i na razini izričaja, budući predmetna Pravila govore o *'oglasu političke promidžbe'*, a ZOEM, ZHRT i Direktiva o *'oglašavanju'*.

2.3. Predmetna Pravila donijeta su u sklopu obveze Hrvatskog sabora, koja proizlazi iz odredbi članka 30. Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (...)

Dakle, predmetna Pravila donijeta su u skladu s odredbama relevantnog zakona ... koji je Hrvatskom saboru izrijekom propisao što se njima mora urediti na način da se predmetnim Pravilima, u kontekstu onog što je predmet preispitivanja u ovom postupku, uređuju: *'oblici i vrijeme praćenja izborne promidžbe političkih stranaka'* i *'utvrditi ukupno vrijeme svih emisija (telopi, spotovi, snimke sa skupova, posebne emisije i slično) koje putem elektronskih medija s nacionalnom koncesijom u Republici Hrvatskoj u jednakom trajanju mogu zakupiti većinska politička stranka i koalicija i oporbene političke stranke ili koalicije, vodeći računa da će se jednako vrijeme obračunavati po pojedinačnoj listi koja sudjeluje na izborima'*.

(...)

Donoseći predmetna Pravila, Hrvatski sabor je, sukladno odredbama Zakona o izborima zastupnika, jasno propisao pod kojim se uvjetima provodi plaćena predizborna promidžba ('pod jednakim uvjetima'), da takva promidžba mora biti *'jasno odvojena od preostalog programa tako da javnost može razlučiti kako je riječ o plaćenim oglasima izborne promidžbe'* te je određeno vrijeme trajanja takve promidžbe na način da *'Oglašavanje u smislu ovih Pravila ne ubraja se u trajanje spotova za oglašavanje sukladno odredbi članka 32. stavka 1. Zakona o elektroničkim medijima ... te odredbama članaka 4. i 37. stavcima 1. i 2. Zakona o Hrvatskoj radioteleviziji ...'*

Ratio ovakvog rješenja leži u činjenici da se medijsko oglašavanje planira mjesecima unaprijed i da mediji često imaju unaprijed rezervirane termine za medijsko oglašavanje. S obzirom da se vrijeme kada će se odvijati kampanja unaprijed ne zna, da je kampanja strogo (zakonom) vremenski određena te da njen cilj nije prodaja proizvoda već, prije svega upoznavanje građana s kandidatima na izborima i njihovim programima te da nitko ne može očekivati da će mediji (pogotovo komercijalni) kampanju u dovoljnoj mjeri prihvatiti besplatno, kroz svoj informativni program, bilo je nužno omogućiti sudionicima u kampanji i medijsko oglašavanje. Kako trajanje tog oglašavanja ne bi bilo nepotrebno ograničeno kroz činjenicu da su najbolji termini uglavnom zakupljeni mjesecima unaprijed, pokazalo se nužnim omogućiti nakladnicima i sudionicima kampanje oglašavanje izvan termina propisanih ZOEM-om i ZHRT-om (već je istaknuto da se ne radi o dosegu prava Europske unije, već o pravu koje države članice samostalno uređuju).

(...)

Ovaj Odbor smatra da je apsolutni interes javnosti tijekom kampanje upoznati kandidate te dobiti potpunu informaciju o tome za što se oni zalažu. U tom se kontekstu predmetnim Pravilima ne derogiraju odredbe ZOEM-a i ZHRT-a, već se za točno određeno, ograničeno vremensko razdoblje utvrđuju posebna pravila za poseban vid plaćene promidžbe, što nije u suprotnosti niti s jednom odredbom citiranih propisa – odredbe koje se tiču televizijskog oglašavanja iz članka 1. stavka 1. točke i) Direktive se ni na koji način ne mijenjaju niti vrijedaju predmetnom odredbom točke 5. Pravila.