

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 5. маја 2011. године, донео је

ОДЛУКУ

(Сл. гласник РС бр. 41/11)

Основни текст на снази од 10/06/2011, у примени од 10/06/2011

Утврђује се да одредба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању ("Службени гласник РС", број 71/09), у делу става 2. члана 14б који је додат после члана 14. Закона о јавном информисању ("Службени гласник РС", бр. 43/03 и 61/05), као и одредбе члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, нису у сагласности са Уставом.

Образложење

Поступајући по предлогу овлашћеног предлагача и иницијативама за оцену уставности Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању ("Службени гласник РС", број 71/09), Уставни суд је, на седници одржаној 22. јула 2010. године, поред Одлуке УЗ-231/2009 којом је утврдио да одређене одредбе оспореног Закона нису у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговорима, донео и Решење којим је, поводом поднетих иницијатива, покренуо поступак за оцењивање уставности одредаба истог закона наведених у изреци.

Као разлоге оспоравања означених одредаба Закона, којима је дато овлашћење надлежном министру да ближе уређује начин вођења Регистра јавних гласила и којима је прописан рок у коме ће министар донети овај пропис, као и рокови у којима су оснивачи јавних гласила дужни да поднесу пријаву за упис јавног гласила у Регистар јавних гласила, иницијатори су навели да је законодавац "препустио органу извршне власти да на нејаван начин и по сопственом нахођењу уређује начин вођења Регистра јавних гласила који је овим Законом уведен као конститутивни елемент оснивања јавних гласила", чиме упис у Регистар "добија карактер посредног одобрења", што оспорене одредбе чини несагласним пре свега зајемченој слободи медија из члана 50. став 1. Устава. Имајући у виду целину одредаба Закона којима се уређује Регистар јавних гласила, Уставни суд је оценио да се као спорна уставноправна питања постављају, са једне стране, да ли овлашћење дато ресорном министру значи овлашћење за ближе или за самостално уређивање наведених питања и, са друге стране, да ли је одредба којом се даје овлашћење да се наведена питања уређују подзаконским актом сагласна Уставом зајемченој слободи медија и уставном начелу из члана 18. став 2. Устава, будући да су питања која обухвата начин уређивања вођења Регистра у непосредној вези са остваривањем зајемчене слободе, а сагласно одредби члана 18. став 2. Устава, начин остваривања зајемчених права и слобода се може прописати само законом. Полазећи од изнете оцене, Уставни суд је нашао да има основа за покретање поступка за утврђивање неуставности оспорене одредбе члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, у делу којим је после члана 14. основног текста Закона додат нови члан 14б, и то у односу на одредбу става 2. члана 14б, те је решио да, на основу члана 53. став 1. Закона о Уставном суду ("Службени гласник РС", број 109/07), покрене поступак у односу на ову одредбу. Будући да су оспорене одредбе члана 7. Закона о изменама и допунама Закона, којима је прописан рок за доношење прописа о начину вођења Регистра и обавеза оснивача јавних гласила да у прописаним роковима од дана ступања на снагу овог прописа поднесу пријаве за упис у Регистар, у правној и логичкој вези са одредбом члана 14б став 2. Закона,

Уставни суд је поступак оцене уставности покренуо и у односу на наведене законске одредбе. Решење о покретању поступка достављено је на одговор Народној скупштини, уз одређивање рока од 60 дана од дана пријема Решења за давање одговора.

Како Народна скупштина у остављеном року, а ни накнадно није доставила тражени одговор, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду, стекли су се услови за наставак поступка.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио следеће:

Народна скупштина је донела Закон о изменама и допунама Закона о јавном информисању ("Службени гласник РС", број 71/09), на седници од 31. августа 2009. године. Закон је ступио на снагу 8. септембра 2009. године.

Оспореним чланом 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, у делу који се односи на став 2. новододатог члана 14б Закона о јавном информисању прописано је да министар надлежан за послове јавног информисања ближе уређује начин вођења регистра јавних гласила, док је чланом 7. оспореног Закона прописано да ће министар надлежан за послове јавног информисања донети пропис о начину вођења регистра јавних гласила у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона (став 1.), те да су оснивачи штампаних дневних јавних гласила дужни да поднесу пријаву за упис јавног гласила у Регистар јавних гласила у року од 30 дана од дана ступања на снагу прописа из става 1. овог члана, а оснивачи других јавних гласила у року од 90 дана од дана ступања на снагу прописа из става 1. овог члана (став 2.).

Уставом Републике Србије утврђено је: да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску (члан 4. став 2.); да се Уставом јемче, и као таква, непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима и да се законом може прописати начин остваривања ових права само ако је то Уставом изричито предвиђено или ако је то неопходно за остваривање појединачног права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права (члан 18. став 2.); да је свако слободан да без одобрења, на начин предвиђен законом, оснива новине и друга средства јавног обавештавања (члан 50. став 1.); да Република Србија уређује и обезбеђује, поред осталог, поступак пред судовима и другим државним органима, као и систем у области јавног информисања (члан 97. тач. 2. и 10.); да је Народна скупштина највише представничко тело и носилац уставотворне и законодавне власти у Републици Србији (члан 98.); да Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. став 1. тачка 7.); да Влада доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона (члан 123. тачка 3.); да је државна управа самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад је одговорна Влади (члан 136. став 1.).

Законом о државној управи ("Службени гласник РС", бр. 79/05 и 101/07) прописано је: да министарства и посебне организације доносе правилнике, наредбе и упутства и да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 15. ст. 1. и 2.); да министарством руководи министар и да министар представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства (члан 23. ст. 1. и 2.).

Одредбама Закона о јавном информисању ("Службени гласник РС", бр. 43/03, 61/05 и 71/09) које се односе на Регистар јавних гласила предвиђено је: да јавно гласило може основати домаће правно лице (оснивач јавног гласила) и да се јавно гласило уписује у Регистар јавних гласила (члан 14. став 1.); да Регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката (члан 14б став 1.); да организација која води регистар јавних гласила једном месечно, на захтев републичког органа управе надлежног за послове јавног информисања, доставља извод из регистра јавних гласила са подацима о њиховим оснивачима, да извод из регистра јавних гласила из става 1. овог члана садржи назив и матични број за сваког оснивача

јавног гласила, податак о новчаном делу основног капитала, као и преглед свих јавних гласила чији је оснивач, да орган управе из става 1. овог члана доставља извод из регистра јавних гласила организацији која спроводи поступак принудне наплате (члан 14в ст. 1. до 3.).

Из наведеног следи да је, сагласно одредби члана 97. тачка 10. Устава, Република Србија надлежна да уређује и обезбеђује систем у области јавног информисања, те је, у том смислу, била надлежна да доношењем Закона о јавном информисању, односно његовим изменама и допунама, уреди начин остваривања Уставом зајемчене слободе медија, утврђене одредбама члана 50. Устава. Измењеним чланом 14. став 1. оспореног Закона предвиђено је успостављање Регистра јавних гласила. Уставни суд је у својој Одлуци IУз-231/2009 од 22. јула 2010. године ("Службени гласник РС", број 89/10) оценио да прописани упис јавног гласила у Регистар, сам по себи, не представља кршење Уставом зајемчене слободе, као ни начела из чл. 18. и 20. Устава. Наиме, ова оспорена одредба Закона не предвиђа да је упис у Регистар конститутивни елемент оснивања јавног гласила, што би му, посредно, давало карактер одобрења, па се тиме, према ставу Уставног суда, прописивањем обавезе да се јавно гласило упише у јавну евиденцију коју држава установљава, не утиче на суштину зајемчене слободе, нити се она може сматрати ограничењем те слободе. Из истих разлога Суд је оценио да ни одредба члана 2. оспореног Закона у делу којим се Закон о јавном информисању допуњава новим чланом 14б став 1, којим је прописано да Регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката, није несагласна са Уставом. Поред тога, Уставни суд је оценио да је одређивање који ће орган или организација којој су поверена јавна овлашћења бити надлежан за вођење одређене јавне евиденције, питање целисходности конкретног законског решења, коју Уставни суд није надлежан да цени.

У односу на одредбу става 2. члана 14б Закона, поводом које је покренут поступак за оцену уставности, Уставни суд указује да давање овлашћења законом министру, да поједина питања уређена законом ближе уреди својим подзаконским актом, само по себи уставноправно није спорно. Ово из разлога што министар, сагласно члану 23. ст. 1. и 2. Закона о државној управи, руководи министарством, представља министарство, доноси прописе и решења у управним и другим појединачним стварима и одлучује о другим питањима из делокруга министарства, а министарства, као органи државне управе, дакле, као део извршне власти, према члану 15. истог закона, доносе прописе и то - правилнике, наредбе и упутства, при чему је правилник пропис којим се разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе. Из наведених системских решења произлази да је министар, односно министарство, као део извршне власти, овлашћен за доношење прописа, али, по оцени Суда, само у границама надлежности извршне власти да доноси подзаконске прописе. Овакав положај извршне власти произлази из уставног начела поделе власти из члана 4. став 2. Устава и, сагласно томе, уставног положаја Народне скупштине која, у складу са одредбама члана 98. и члана 99. став 1. тачка 7. Устава, као носилац законодавне власти доноси законе из надлежности Републике Србије. Како је одредбом члана 123. тачка 3. Устава утврђено да Влада, као носилац извршне власти у Републици, доноси уредбе и друге опште акте ради извршавања закона, а одредбом члана 136. став 1. Устава да је државна управа везана Уставом и законом, то, по становишту Уставног суда, значи да и органи државне управе прописе из своје надлежности могу доносити само ради ближе разраде питања која су већ уређена законом, а ради њиховог извршавања. У складу са изнетим, и предвиђено овлашћење надлежног министра да ближе уређује начин вођења Регистра јавних гласила само по себи није спорно, односно није спорно уколико је начин вођења Регистра прописан самим законом, што пре свега значи уколико су законом прописана правила поступка уписа у Регистар.

Међутим, Уставни суд је утврдио да су, у конкретном случају, одредбама Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, везано за Регистар јавних гласила, уређена само следећа питања: да се јавно гласило уписује у Регистар јавних гласила (члан 14. став 1.), да Регистар јавних гласила води организација надлежна за вођење регистра привредних субјеката (члан 14б став 1.) и да организација која води Регистар једном месечно, на захтев републичког органа управе надлежног за послове јавног информисања, доставља извод из Регистра, уз прописивање шта све садржи тај извод, а да орган управе из става 1. овог члана доставља извод из Регистра јавних гласила организацији која спроводи поступак принудне наплате (члан 14в ст. 1. до 3.). Из наведеног произлази да Закон не садржи одредбе којима се

уређује поступак уписа у Регистар јавних гласила и начин вођења овог регистра. Стога Уставни суд оцењује да овлашћење дато ресорном министру, по својој суштини, излази изван оквира уставне надлежности извршне власти да својим општим актом (прописом), ради извршавања закона, ближе уреди поједина питања садржана у закону, већ заправо представља овлашћење за самостално уређивање како начина вођења Регистра јавних гласила, тако и самог поступка уписа у Регистар. С обзиром на изложено, одредба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању, у делу става 2. новододатог члана 146 Закона о јавном информисању, по оцени Уставног суда, није сагласна са Уставом утврђеним начелом поделе власти из члана 4. став 2. Устава, те одредбом члана 136. став 1. Устава, којом се, у складу са овим начелом, утврђује уставни положај државне управе као дела извршне власти.

Поред тога, Уставни суд указује да уређивање вођења Регистра нужно треба да обухвати прописивање података који се у Регистар уписују, рокове за поступање по поднетим пријавама за упис, као и уређивање права и обавеза које у поступку уписа имају, са једне стране, оснивач јавног гласила, а са друге стране, надлежни орган који врши упис, укључујући и правне последице непоступања надлежног органа у прописаним роковима. Како ниједно од наведених питања није уређено Законом, то значи да је законодавац њихово уређивање препустио подзаконском пропису надлежног министра из оспорене законске одредбе. Уставни суд је оценио да су питања која обухвата начин уређивања вођења Регистра у непосредној вези са остваривањем зајемчене слободе медија из члана 50. став 1. Устава, пошто од начина на који су ова питања уређена битно зависи остваривање уставне гаранције да се новине и друга средства јавног обавештавања оснивају слободно, без одобрења. Имајући у виду да се, сагласно одредби члана 18. став 2. Устава, начин остваривања зајемчених права и слобода може прописати само законом, то је, према оцени Уставног суда, оспорена одредба Закона несагласна и члану 18. став 2. Устава.

Полазећи од изложеног, Уставни суд је утврдио да одредба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању ("Службени гласник РС", број 71/09), у делу става 2. члана 146 који је додат после члана 14. Закона о јавном информисању ("Службени гласник РС", бр. 43/03 и 61/05), није у сагласности са Уставом.

Будући да су одредбе члана 7. Закона по својој садржини у правној и логичкој вези са одредбом новододатог члана 146 став 2. Закона о јавном информисању, Уставни суд је утврдио да ни ове одредбе нису у складу са Уставом.

Сагласно изнетом, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 1) Закона о Уставном суду, одлучио као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, даном објављивања Одлуке Уставног суда у "Службеном гласнику Републике Србије", престају да важе одредба члана 2. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању ("Службени гласник РС", број 71/09), у делу става 2. члана 146 који је додат после члана 14. Закона о јавном информисању ("Службени гласник РС", бр. 43/03 и 61/05), као и одредбе члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о јавном информисању.

IУз број 231/2009

Председник Уставног суда,
др Драгиша Слијепчевић, с.р.