

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2259

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, rješavajući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10.), na sjednici održanoj 16. srpnja 2013. jednoglasno je donio

RJEŠENJE

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 38. stavka 2. točke g) Zakona o porezu na dodanu vrijednost (»Narodne novine« broj 73/13.) u dijelu koji glasi: »u opsegu od najmanje 25.000 riječi u primjerku dnevnog izdanja«.

II. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst), do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske iz točke I. ove izreke privremeno se obustavlja izvršenje svih pojedinačnih akata koji se donose i radnji koje se poduzimaju na temelju članka 38. stavka 2. točke g) Zakona o porezu na dodanu vrijednost (»Narodne novine« broj 73/13.) u dijelu koji glasi: »u opsegu od najmanje 25.000 riječi u primjerku dnevnog izdanja«.

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

O b r a z l o ž e n j e

1. Večernji list d.o.o. Zagreb i 24 sata d.o.o. Zagreb (u daljnjem tekstu: predlagatelj) koje zastupa Vesna Alaburić, odvjetnica iz Zagreba, podnijeli su prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 38. stavka 2. točke g) Zakona o porezu na dodanu vrijednost (»Narodne novine« broj 73/13., u daljnjem tekstu: ZoPDV), i to »u dijelu u kojem se kao preduvjet/kriterij primjene snižene porezne stope propisuje 'objavljivanje novinarskih autorskih tekstova u opsegu od najmanje 25.000 riječi u primjerku dnevnog izdanja'."

2. ZoPDV je donio Hrvatski sabor na sjednici održanoj 14. lipnja 2013. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 73 od 18. lipnja 2013. Člankom 143. ZoPDV-a propisano je:

»Članak 143.

(1) Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama' osim članka 1. do 39., ... koji stupaju na snagu danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji.

(...)«

Sukladno tome, osporeni članak 38. stavak 2. ZoPDV-a stupio je na snagu 1. srpnja 2013.

3. Mjerodavni dijelovi članka 38. ZoPDV-u glase:

»Članak 38.

(...)

(2) PDV se obračunava i plaća po sniženoj stopi 5% na isporuke sljedećih dobara i usluga:

(...)

g) novine novinskog nakladnika koji ima statut medija, otisnute na papiru koje izlaze dnevno i kao opće-informativni tisak objavljuju novinarske autorske tekstove u opsegu od najmanje 25.000 riječi u primjerku dnevnog izdanja, osim onih koje u cijelosti ili većim dijelom sadrže oglase ili služe oglašavanju,

(...)

4. Osporeni dio članka 38. stavka 2. točke g) ZoPDV-a predlagatelji promatraju u svjetlu ustavnog prava na slobodu medija kao temeljne pretpostavke i najvažnije sastavnice prava na slobodu izražavanja u demokratskom društvu (članak 38. Ustava):

»Pravo na slobodu izražavanja, koje naročito obuhvaća i slobodu medija/tiska, jedno je od najdragocjenijih ljudskih prava i sloboda na indeksu različitim međunarodnim ugovorima kodificiranih ljudskih prava i sloboda. To je pravo zajamčeno i člankom 38. Ustava RH.

Iako mediji ispunjavaju brojne važne zadaće i potrebe ljudi, ipak je za demokraciju presudna njihova politička funkcija, jer upravo ta funkcija čini njihovu društvenu poziciju iznimno važnom, i na određeni način povlaštenom. A politička je funkcija medija i novinara u demokratskome društvu višestruka: informativno-edukativna, refleksivno-spoznajna i kontrolna.

Javna glasila (i novinari), ponajprije, informiraju građane o svim relevantnim događajima, pojavama, osobama, idejama, mišljenjima, programima, svjetonazorskim i političkim opcijama, zakonima, vladinim odlukama, funkcioniranju političkog i pravosudnog sustava, procesu donošenja političkih odluka itd. Riječju, o svemu što je, po njihovoj prosudbi, od javnog interesa. Na taj način obavljaju svoju temeljnu društvenu zadaću posredovanja građanima raznovrsnih informacija (činjenica) i ideja (mišljenja) iz različitih izvora, stvarajući tako pretpostavke za oblikovanje kvalificirane (educirane) kritičke javnosti, koja je temelj i bedem svake demokracije.

Kao glas (i 'jeka') kritičke javnosti oni, također, informiraju izabrane vlasti i političare o mišljenjima i stajalištima građana o njihovim programima, postupcima, stajalištima, odlukama i mjerama, bilo da im daju podršku, bilo da zahtijevaju njihovu promjenu. A to, pak, omogućuje pravodobno i institucionalno razrješavanje različitih sukobljenih interesa, sukladno Ustavom i zakonima propisanoj demokratskoj proceduri.

Oni, nadalje, imaju i neprocjenjivo značajnu spoznajnu funkciju. Stvarajući pretpostavke za samovladanje građana, odnosno za temeljitu i sveobuhvatnu kritičku javnu raspravu o općem dobru i javnim poslovima, mediji omogućuju javnu artikulaciju različitih grupnih i pojedinačnih interesa i stajališta, te spoznaju istine o svakom spornom pitanju od općeg interesa, a time i razboriti izbor između različitih opcija, što je temeljni preduvjet svakog društvenog razvoja i napretka. Slobodni i nezavisni mediji glavno su jamstvo i brana da jedna istina neće postati i jedinom Istinom, a društvo se iz demokratskog preobraziti u totalitarno.

Najzad, i ne najmanje važno, javna glasila i novinari imaju i kontrolnu (nadzornu) funkciju, jer u ulozi tzv. 'javnog psa čuvara' demokracije oblikuju javno mnijenje i bude kritičku javnost, razotkrivajući različite nedemokratske i nezakonite postupke pojedinaca i grupa, vlada, zakonodavnih ili pravosudnih organa, te ukazujući na pojave korupcije, nepotizma i zloupotrebe političke moći i vlasti, kao i kršenja Ustavom i zakonima zajamčenih ljudskih prava i sloboda.

Zbog svega navedenoga, treba stalno imati na umu da neopravdano ugroziti slobodu jednog medija ne znači povrijediti samo neka osobna (pojedinačna) prava u njima zaposlenih novinara, ili neke/nečije posebne 'cehovsko-sindikalne' interese, ili samo ekonomsko-financijske interese određenih novinskih nakladnika, već to

zapravo znači ugroziti slobodu svih medija i njihovu, za održavanje svakoga demokratskog društva, presudnu društvenu funkciju (ulogu), pa posljedično i samu demokraciju kao oblik vladavine i pretpostavku ozbiljenja svih drugih zajamčenih ljudskih prava i sloboda.

U tom je kontekstu iznimno važno poticati i osiguravati pluralizam medija na tržištu. ...«

U tom svjetlu, predlagatelji podsjećaju na pozitivne obveze država kad je riječ o javnim medijima, a posebice o općeinformativnim dnevnim novinama:

»Zbog iznimnog značaja za opstanak i funkcioniranje modernih demokratskih političkih sustava javni mediji (općeinformativne dnevne novine posebice) u svim demokratskim državama uživaju posebnu zakonsku i sudsku zaštitu. Legitimno je pravo, pa čak i pozitivna obveza, demokratske države da i raznovrsnim oblicima izravne i/ili neizravne financijske pomoći potiču osnivanje, razvoj i opstanak raznovrsnih medija, te osigura pluralizam medijskih grupa na tržištu i sadržajnu raznovrsnost javnih glasila. Jedan od općeprihvaćenih i legitimnih oblika neizravne državne pomoći medijima jest primjena snižene stope poreza na dodanu vrijednost na isporuku tiskanih medija, a u nekim zemljama čak i potpuno oslobođenje od obveze plaćanja toga poreza. Takvu neizravnu financijsku pomoć tiskanim medijima omogućuju i relevantni propisi Europske unije (EU).

To, međutim, nikako ne znači da država smije pomagati medijima na arbitraran način. Ona to može činiti samo temeljem dostatno precizne pravne norme i strogo vodeći računa da pritom ne povrijedi opća pravna načela jednakog tretmana i fiskalne neutralnosti.«

4.1. Predlagatelji smatraju da je hrvatski zakonodavac na ustavnopravno neprihvatljiv način napravio razliku među novinama kad je riječ o visini poreza na dodanu vrijednost (u daljnjem tekstu: PDV) koji su dužne plaćati jer je utvrdio »apsurdan kriterij razlikovanja općeinformativnih dnevnih novina – objavljivanje najmanje 25.000 riječi novinarskih autorskih tekstova u jednom izdanju«. Napominju da se »snižena porezna stopa od 5% ne primjenjuje na sve općeinformativne dnevne, čak niti na svako izdanje jednog općeinformativnog dnevnika«. Dalje navode:

»U brojnim europskim zemljama snižena stopa PDV-a primjenjuje se na sve dnevne i druga periodična izdanja, a pravilo je da se takva porezna olakšica ne odnosi na izdanja koja su u cijelosti ili pretežnim dijelom namijenjena oglašavanju (pa se zato smatraju komercijalnim).

Hrvatski zakonodavac je odlučio da se snižena porezna stopa od 10% odnosi na sva tiskana izdanja, osim komercijalnih, a da se najmanja stopa od 5% odnosi na dnevne općeinformativne naravi. Podnositelj ovoga prijedloga načelno smatra legitimnim i opravdanim propisivanje snižene stope PDV-a od 5% na sve općeinformativne dnevne novine.

Sasvim je, međutim, neopravdano razlikovanje (zapravo diskriminiranje) unutar kategorije općeinformativnih dnevnih novina po kriteriju '25.000 riječi objavljenog novinarskog autorskog teksta' po izdanju, tako da oni novinski nakladnici koji izdaju dnevnik s više od 25.000 riječi novinarskog autorskog teksta uživaju sniženu poreznu stopu od 5%, a oni koji objave izdanje s jednom ili više riječi manje od 25.000 riječi novinarskog autorskog teksta moraju platiti porez po stopi od 10%.

Takvo rješenje, koje nije primijenjeno ni u jednoj zemlji Europske unije niti bilo gdje drugdje u svijetu, nije opravdano ni jednom legitimnom svrhom (tj. nema nikakvo razborito/objektivno opravdanje):

a/ Ni jedan propis u RH nije utvrdio kriterije po kojima bi se neki općeinformativni dnevnik zbog svoga sadržaja smatrao medijem od većeg/manjeg javnog interesa.

b/ Ni jedan međunarodni ili domaći propis ne dopušta vlasti da neki općeinformativni dnevnik privilegira/diskriminira s obzirom na njegov sadržaj, tj. uređivačku koncepciju, uredničko ili grafičko oblikovanje (opširni/kratki tekstovi, krupni/sitni naslovi, velike/male fotografije, složena/jednostavna urednička

oprema, fotografije s potpisom/bez potpisa, tekstovi s okvirićima/bez okvirića ...), format i si. Bilo kakav pokušaj vlasti da to učini a priori se smatra nelegitimnim, odnosno nedopuštenim.

c/ Ne postoji ni jedan razlog da se smatra kako će dnevnik s 25.500 ili više riječi 'novinarskog autorskog teksta' nužno točnije, potpunije, pravodobnije informirati čitatelje o aktualnim događajima u zemlji i svijetu od istovrsnog dnevnika s 24.500 ili manje riječi.

d/ Ne postoji ni jedan razlog da se fotografija kao specifični i općeprihvaćeni novinarski izričaj smatra manje informativnom ili manje vrijednom od teksta. To je uostalom nepravilno i uvredljivo za novinare foto-reportere, koji su nerijetko riskirali i svoje živote da bi objavili fotografije s različitih ratišta diljem svijeta, koje su doista govorile više od tisuća riječi i koje su bitno utjecale na stavove i raspoloženja javnosti. ...«

4.2. Predlagatelji smatraju da ograničenje propisano osporenim dijelom članka 38. stavka 2. točke g) ZoPDV-a nema legitimni cilj i ne zadovoljava testove razmjernosti i nužnosti u demokratskom društvu. To obrazlažu sljedećim razlozima:

»Snižena porezna stopa od 5% ne primjenjuje se na sve općeinformativne dnevnike. Ne primjenjuje se čak ni na svako izdanje jednog općeinformativnog dnevnika. Ta se stopa primjenjuje samo na ono izdanje općeinformativnog dnevnika u kojem je objavljeno najmanje 25.000 riječi novinarskog autorskog teksta.

Kako se radi o preduvjetu/ograničenju/mjeri bitnoj za jednakopravnost nakladnika općeinformativnih dnevnika na mjerodavnom tržištu, a posljedično i slobodu medija kao sastavnicu slobode izražavanja u najširem smislu, to ograničenje mora udovoljiti odgovarajućim pretpostavkama da bi se moglo ocijeniti opravdanim.

Relevantna praksa međunarodnih sudova ovlaštenih za tumačenje i primjenu međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima, posebice Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) i Europskog suda pravde (ESP), nedvojbeno potvrđuje da svako ograničenje, mjera, uvjet i/ili sankcija koji se tiču nekog zajamčenog ljudskog prava i/ili slobode moraju kumulativno ispuniti tri pretpostavke da bi se smatrali dopuštenima:

a/ biti propisani zakonom (načelo zakonitosti),

b/ imati legitimnu svrhu (načelo svrhovitosti) i

c/ biti neophodni u demokratskome društvu i razmjerni za ostvarivanje legitimne svrhe (načelo neophodnosti i razmjernosti).

Gotovo na istovjetan način i Ustav RH člankom 16. propisuje da se slobode i prava mogu ograničiti pod sljedeće tri kumulativne pretpostavke:

a/ ograničenje mora biti propisano zakonom;

b/ ograničenje mora biti propisano radi zaštite legitimnog cilja (slobode i prava drugih ljudi, pravnog poretka, javnog morala i zdravlja);

c/ ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.«

4.3. Predlagatelji dalje smatraju da je osporeni članak u dijelu koji se odnosi na »najmanje 25.000 riječi novinarskih autorskih tekstova u primjerku jednog dnevnog izdanja« protivan načelima zakonitosti i pravne sigurnosti te da poreznim obveznicima (novinskim nakladnicima) nije osigurana djelotvorna pravna zaštita u slučaju arbitrarnog postupanja nadležnih poreznih ili nadzornih tijela. Ističu:

»Odredba članka 38. stavak 2. točka g) Zakona u osporenome dijelu koji se odnosi na 'najmanje 25.000 riječi novinarskih autorskih tekstova' protivna je načelu zakonitosti (odnosno načelu pravne sigurnosti) jer nije dovoljno jasno i precizno formulirana, pa posljedično ni predvidiva u svojim učincima (kako to zahtijevaju

ESLJP i ESP). ...

(...)

Poreznim obveznicima (novinskim nakladnicima) nije osigurana ni učinkovita pravna zaštita u slučaju arbitrarnog postupanja nadležnih poreznih ili nadzornih tijela, što je dodatni razlog zbog kojeg se osporeni dio odredbe članka 38. stavak 2. točka g) Zakona ne može smatrati zakonom u smislu prakse ESLJP ...«

4.4. Predlagatelji smatraju da je osporeni članak u dijelu koji se odnosi na »najmanje 25.000 riječi novinarskih autorskih tekstova u primjerku jednog dnevnog izdanja« nesuglasan s člankom 51. stavkom 2. Ustava. Navode:

»Ustav RH propisuje člankom 51. stavak 2. da se porezni sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti. Ta su načela, kao što je prethodno objašnjeno, u potpunosti sukladna Direktivi EU o PDV-u, koja obvezuje da sustav PDV-a bude neutralan po tržišno natjecanje poduzetnika, i to na način da se na istovrsne ili slične proizvode i/ili usluge primjenjuju iste porezne stope.

Protivno načelima jednakog tretmana i fiskalne neutralnosti, Zakon je osporenim dijelom članka 38. stavak 2. točka g) za istovrsne proizvode propisao različito porezno opterećenje (10% za općeinformativne dnevnikе koji objavljuju manje od 25.000 riječi 'novinarskog autorskog teksta' po izdanju, a 5% za općeinformativne dnevnikе koji objavljuju više od 25.000 riječi u takvim tekstovima).

Time su izravno porezom više opterećeni novinski nakladnici koji izdaju općeinformativne dnevnikе s manje od 25.000 riječi 'novinarskog autorskog teksta', što izravno ima za posljedicu narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu.

Budući da se općeinformativna narav nekog dnevnog izdanja, kao što je već obrazloženo, ne može mjeriti brojem riječi, da kvalitetu objavljenih sadržaja/informacija ne determinira broj riječi, da broj objavljenih informacija nije nužno proporcionalan broju objavljenih riječi, ne postoji ni jedan razboriti/opravedani razlog zbog kojeg bi se veće porezno opterećenje općeinformativnog dnevnika s manjim brojem riječi moglo smatrati pravednim ili opravedanim.

Propisujući različite porezna stopa za iste/istovrsne proizvode Zakon je osporenim dijelom članka 38. stavak 2. točka g) u suprotnosti s načelima jednakosti i pravednosti na kojima se, po ustavnom dictumu, mora temeljiti naš porezni sustav.«

4.5. Predlagatelji se pozivaju i na pravo Europske unije (u daljnjem tekstu: EU). Navode:

»U ovom kontekstu posebno valja naglasiti da sporna odredba o 25.000 riječi za općeinformativne dnevne novine kao preduvjetu primjene snižene stope PDV-a od 5% nije usklađena ni s pravom EU na tome području. Ona je, naime, izravno protivna Direktivi Vijeća EU 2006/112/EC o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (Direktiva), od 28. studenog 2006. Ta se Direktiva (kao sekundarni izvor prava EU) temelji na određenim općim pravnim načelima (suplementarnim pravnim izvorima), prije svega na načelu fiskalne neutralnosti na području oporezivanja, koje proizlazi iz općeg načela jednakog tretmana (tj. načela nediskriminacije).

Ulaskom Hrvatske u EU ta je Direktiva, kao dio pravne stečevine EU, postala sastavnim dijelom hrvatskog prava. Nesporno je, pak, da se norme domaćeg prava moraju tumačiti u skladu s relevantnim pravom EU (što, dakako, uključuje i relevantnu judikaturu ESP), a domaći sudovi dužni su osigurati punu učinkovitost tog prava.

(...)

U tom je kontekstu iznimno važno poticati i osiguravati pluralizam medija na tržištu. U članku 11. stavak 2. Povelje temeljnih prava piše da će se 'poštovati sloboda i pluralizam medija'. Stoga svaka mjera koja taj pluralizam na bilo koji način (izravno ili neizravno) ugrožava ne može se smatrati ni neophodnom ni razmjernom u demokratskome društvu.«

4.6. Predlagatelji se pozivaju i na pravna stajališta Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (u daljnjem tekstu: ESLJP) i Suda Europske unije u Luxembourggu (u daljnjem tekstu: Sud EU) te na praksu tih sudova.

5. Sukladno navedenom, predlagatelji smatraju da članak 38. stavak 2. točka g) ZoPDV-a u dijelu koji glasi: »u opsegu od najmanje 25.000 riječi u primjerku dnevnog izdanja« nije u suglasnosti s člancima 16., 38. stavcima 1. i 2., 49. stavkom 2. (prva rečenica) i 51. stavkom 2. Ustava. Ti članci Ustava glase:

»Članak 16.

Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.«

»Članak 38.

Jamči se sloboda mišljenja i izražavanja misli.

Sloboda izražavanja misli obuhvaća osobito slobodu tiska ...

(...)«

»Članak 49.

(...)

Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu. ...

(...)«

»Članak 51.

(...)

Porezni se sustav temelji na načelima jednakosti i pravednosti.«

5.1. Članak 38. stavak 2. točku g) ZoPDV-a u dijelu koji glasi: »u opsegu od najmanje 25.000 riječi u primjerku dnevnog izdanja« predlagatelji ne smatraju suglasnim ni s člankom 10. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori« broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02. i 1/06.), koji glasi:

»Članak 10.

SLOBODA IZRAŽAVANJA

1. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. ...

2. Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.«

5.2. Direktiva Vijeća EU 2006/112/EC o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost od 28. studenoga 2006. (Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax; u daljnjem tekstu: Direktiva 2006/112/EC), na koju se pozivaju predlagatelji, objavljena je u Službenom listu Europske unije (Official Journal of the European Union – OJ) L 347/1 od 11. prosinca 2006.

5.3. Članak 38. stavak 2. točku g) ZoPDV-a u dijelu koji glasi: »u opsegu od najmanje 25.000 riječi u primjerku dnevnog izdanja« predlagatelji ne smatraju suglasnim ni s člankom 11. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (Charter of Fundamental Rights of the European Union 2010/C 83/02; u daljnjem tekstu: Povelja EU), koja je objavljena u Službenom listu Europske unije C 83/389 od 30. ožujka 2010. Taj članak Povelje EU glasi:

»Članak 11.

Sloboda izražavanja i informiranja

1. Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja te primanja i davanja informacija i ideja bez upletanja tijela vlasti i bez obzira na granice.

2. Poštuju se sloboda i pluralizam medija.«

6. Nakon provedene rasprave, Ustavni sud zaključio je da razlozi zbog kojih predlagatelji predlažu pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 38. stavka 2. točke g) ZoPDV-a u dijelu koji glasi: »u opsegu od najmanje 25.000 riječi u primjerku dnevnog izdanja« otvaraju nekoliko pitanja koja zahtijevaju ispitivanje u svjetlu temeljnih ustavnih vrednota i zaštićenih ustavnih dobara. Ta su pitanja ustavnopravno relevantna jer su vezana uz opravdanost razlike u postupanju prema novinskim nakladnicima u Republici Hrvatskoj. Razlika u postupanju sastoji se u tome što nakladnici općeinformativnih dnevnih novina plaćaju različit iznos PDV-a (5% odnosno 10%), pri čemu je isključivo mjerilo razlikovanja broj riječi novinarskih autorskih tekstova u primjerku dnevnog izdanja pojedinih novina.

Ustavni sud podsjeća da svaka neopravdana razlika u postupanju prema novinama u usporedivim situacijama izravno utječe na slobodu tiska koja je sastavni dio ustavne slobode izražavanja misli (članak 38. stavak 2. Ustava), a da bez slobode mišljenja i izražavanja misli nema demokratskog društva. Stoga su ostvarene pretpostavke za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom osporenog članka 38. stavka 2. točke g) ZoPDV-a u dijelu koji glasi: »u opsegu od najmanje 25.000 riječi u primjerku dnevnog izdanja«.

Ovim se rješenjem, međutim, ne prejudicira konačna odluka Ustavnog suda o (ne)ustavnosti osporenog članka 38. stavka 2. točke g) ZoPDV-a u dijelu koji glasi: »u opsegu od najmanje 25.000 riječi u primjerku dnevnog izdanja«. Konačna odluka bit će donesena nakon pribavljanja i analize stručnih očitovanja, proučavanja relevantne prakse ESLJP-a i Suda EU te nakon provedbe komparativne analize usporedivih zakonskih rješenja i ustavnosudske prakse u drugim državama, što uključuje i eventualnu potrebu korištenja Venecijanskim forumom, posebnim programom Komisije za demokraciju putem prava Vijeća Europe (Venecijanske komisije). Ta odluka pretpostavlja i razmatranje Direktive 2006/112/EC u svjetlu prigovora predlagatelja, ali i odgovor na pitanje o primjenjivosti Povelje EU na ovaj slučaj, budući da se ona primjenjuje u državama članicama EU samo onda kad države članice primjenjuju pravo EU.

6.1. Sukladno navedenom, na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), riješeno je kao u točki I. izreke ovog rješenja.

7. Članak 45. Ustavnog zakona glasi:

»Članak 45.

Ustavni sud može, do donošenja konačne odluke, privremeno obustaviti izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi zakona ili drugog propisa, čija se suglasnost s Ustavom, odnosno zakonom ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.«

Ustavni sud je do donošenja konačne odluke o podnesenom prijedlogu, vodeći se načelom pravne sigurnosti objektivnog pravnog poretka, a radi sprečavanja posljedica koje bi za slobodu tiska zajamčenu člankom 38. stavcima 1. i 2. Ustava mogle nastati u praksi zbog primjene osporenog dijela članka 38. stavka 2. točke g) ZoPDV-a, ocijenio potrebnim privremeno obustaviti izvršenje svih pojedinačnih akata koji su doneseni ili se namjeravaju donijeti te radnji koje se na temelju osporenog dijela članka 38. stavka 2. točke g) ZoPDV-a poduzimaju ili namjeravaju poduzeti.

Naime, teške i nepopravljive posljedice koje bi u smislu članka 45. Ustavnog zakona mogle nastupiti izvršenjem osporenog dijela članka 38. stavka 2. točke g) ZoPDV-a vezane su uz slobodu tiska zajamčenu člankom 38. stavcima 1. i 2. Ustava. Za potrebe ovog rješenja dostatno je u tom smislu potvrditi da su predlagatelji u pravu kad ističu kako »treba stalno imati na umu da neopravdano ugroziti slobodu jednog medija ne znači povrijediti samo neka osobna (pojedinačna) prava u njima zaposlenih novinara, ili neke/nečije posebne 'cehovsko-sindikalne' interese, ili samo ekonomsko-financijske interese određenih novinskih nakladnika, već to zapravo znači ugroziti slobodu svih medija i njihovu, za održavanje svakoga demokratskog društva, presudnu društvenu funkciju (ulogu), pa posljedično i samu demokraciju kao oblik vladavine i pretpostavku ozbiljenja svih drugih zajamčenih ljudskih prava i sloboda« (v. točku 4. obrazloženja ove odluke).

7.1. Do donošenja konačne odluke Ustavnog suda u ovom predmetu na snazi ostaje članak 38. stavak 2. točka g) ZoPDV-a u sadržaju koji glasi:

»Članak 38.

(...)

(2) PDV se obračunava i plaća po sniženoj stopi 5% na isporuke sljedećih dobara i usluga:

(...)

g) novine novinskog nakladnika koji ima statut medija, otisnute na papiru koje izlaze dnevno i kao opće-informativni tisak objavljuju novinarske autorske tekstove ... osim onih koje u cijelosti ili većim dijelom sadrže oglase ili služe oglašavanju,

(...)

7.2. Članak 38. stavak 2. točka g) ZoPDV-a u citiranom se sadržaju mora promatrati zajedno s člankom 38. stavkom 3. točkom c) ZoPDV-a koji glasi:

»Članak 38.

(...)

(3) PDV se obračunava i plaća po sniženoj stopi 10% na isporuke sljedećih dobara i usluga:

(...)

c) novine i časopise novinskog nakladnika koji ima statut medija, osim onih iz stavka 2. točke g) ovoga članka, otisnute na papiru te osim onih koji u cijelosti ili u većem dijelu sadrže oglase ili služe oglašavanju,

(...)

7.3. Promotre li se zajedno članak 38. stavak 2. točka g) u sadržaju koji je utvrđen u točki 7.1. obrazloženja ovog rješenja i stavak 3. točka c) ZoPDV-a, proizlazi da će se prvi dan nakon objave ovog rješenja u »Narodnim novinama« povećati po prirodi stvari broj novina za koje njihovi nakladnici obračunavaju i plaćaju PDV po sniženoj stopi 5% jer će u okvir članka 38. stavka 2. točke g) ZoPDV-a za vrijeme važenja ovog rješenja ulaziti sve novine novinskih nakladnika koji imaju statut medija, otisnute na papiru koje izlaze dnevno i kao opće-informativni tisak objavljuju novinarske autorske tekstove, neovisno o broju riječi. U toj mjeri će se istodobno smanjiti opseg predmeta primjene članka 38. stavka 3. točke c) ZoPDV-a koji uređuje obračun i plaćanje PDV-a po stopi 10%. Zaštita objektivnog sustava vrijednosti koji je utjelovljen u članku 38. stavcima 1. i 2. Ustava opravdava takvu privremenu mjeru.

8. Na temelju članka 45. Ustavnog zakona riješeno je kao pod točkom II. izreke ovog rješenja.

9. Točka III. izreke rješenja temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-3861/2013

Zagreb, 16. srpnja 2013.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica

dr. sc. Jasna Omejec, v. r.