Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

15. listopada 2026.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2010/13/EU – Audiovizualne medijske usluge – Članak 1. stavak 1. točka (a) podtočka i. – Pojam ‚audiovizualne medijske usluge' – Članak 6. stavak 1. – Zaštita ljudskog dostojanstva – Nacionalni propis kojim se zabranjuju emisije koje su protivne moralu društva – Odgovornost pružatelja usluga – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 11. – Sloboda izražavanja – Članak 52. stavak 1. – Ograničenje prava i sloboda priznatih Poveljom o temeljnim pravima"

U predmetu C-591/24,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Administrativen sad Sofija-grad (Upravni sud grada Sofije, Bugarska), odlukom od 29. kolovoza 2024., koju je Sud zaprimio 11. rujna 2024., u postupku

„Golf Bulgaria" EOOD

protiv

Savet za elektronni medii,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: M. L. Arastey Sahún (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, B. Smulders, E. Regan, J. Passer i D. Gratsias, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: V. Di Bucci,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za bugarsku vladu, T. Mitova i R. Stoyanov, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, O. Gariazzo, C. Georgieva, P.-J. Loewenthal i G. Meeßen, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

* Jezik postupka: bugarski

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 160.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/1808 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. (SL 2018., L 303, str. 69.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2010/13) i članka 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između „Golf Bulgaria" EOOD, društva osnovanog u skladu s bugarskim pravom, i Saveta za elektronni medii (Vijeće za elektroničke medije, Bugarska) (u daljnjem tekstu: SEM) u vezi sa zakonitošću odluke tog vijeća kojom se tom društvu izriče upravna novčana kazna zbog emitiranja videozapisa koji je protivan moralu društva (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Pravni okvir

Pravo Unije

Povelja

3 Člankom 11. stavkom 1. Povelje predviđa se:

„Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo uključuje slobodu mišljenja te primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja tijela javne vlasti i bez obzira na granice."

4 Članak 52. stavak 1. Povelje glasi kako slijedi:

„Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje [Europska u]nija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba."

Direktiva 2010/13

5 U skladu s člankom 1. stavkom 1. Direktive 2010/13:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

(a) ‚audiovizualna medijska usluga' znači:
   i. usluga kako je definirana u člancima 56. i 57. [UFEU-a], čija je glavna svrha ili svrha njezina odvojiva dijela posvećena pružanju programâ, pod uredničkom odgovornošću pružatelja medijske usluge, široj javnosti u svrhu izvješćivanja, zabave ili obrazovanja s pomoću elektroničkih komunikacijskih mreža u smislu članka 2. točke (a) Direktive [2002/21/EZ

Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. o zajedničkom regulatornom okviru za elektroničke komunikacijske mreže i usluge (Okvirna direktiva) (SL 2002., L 108, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 49., str. 25.)]; takva audiovizualna medijska usluga jest ili televizijska emisija kako je određena u točki (e) ovog stavka ili audiovizualna medijska usluga na zahtjev kako je određena u točki (g) ovog stavka;

ii. audiovizualna komercijalna komunikacija;

[…]

(b) ‚program' znači niz pokretnih slika sa ili bez zvuka koji tvori pojedinačnu stavku, neovisno o svojoj duljini, u rasporedu ili katalogu koji je izradio pružatelj medijske usluge, uključujući dugometražne filmove, videoisječke, sportske događaje, komedije situacija, dokumentarne filmove, dječje programe i izvorne drame;

(c) ‚urednička odgovornost' znači provedba učinkovite kontrole nad izborom programa i nad njegovom organizacijom prema kronološkom rasporedu, u slučaju televizijskih emisija, ili u katalogu, u slučaju audiovizualnih medijskih usluga na zahtjev. Urednička odgovornost nužno ne podrazumijeva bilo kakvu pravnu odgovornost u nacionalnom zakonodavstvu za sadržaj ili pružene usluge;

(d) ‚pružatelj medijske usluge' znači fizička ili pravna osoba koja ima uredničku odgovornost za odabir audiovizualnog sadržaja audiovizualne medijske usluge i određuje način na koji se isti organizira;

[…]

(e) ‚televizijsko emitiranje' ili ‚televizijska emisija' (tj. linearna audiovizualna medijska usluga) znači audiovizualna medijska usluga koju pruža pružatelj medijske usluge za istodobno gledanje programa na temelju rasporeda programa;

[…]

(g) ‚audiovizualna medijska usluga na zahtjev' (tj. nelinearn[a] audiovizualn[a] medijsk[a] uslug[a]) znači audiovizualna medijska usluga koju pruža pružatelj medijske usluge za gledanje programa u trenutku koji bira korisnik i na njegov pojedinačni zahtjev na temelju kataloga programa koji odabire pružatelj medijske usluge;

[…]"

6 Člankom 4. stavkom 1. Direktive 2010/13 predviđa se:

„Države članice i dalje mogu zahtijevati od pružatelja medijskih usluga u svojoj nadležnosti da poštuju iscrpnija ili stroža pravila u područjima koja se usklađuju ovom Direktivom pod uvjetom da su ta pravila u skladu s pravom Unije."

7 Članak 6. te direktive glasi kako slijedi:

„1. Ne dovodeći u pitanje obvezu država članica da poštuju i štite ljudsko dostojanstvo, države članice na odgovarajuće načine osiguravaju da audiovizualne medijske usluge koje pružaju pružatelji medijskih usluga u njihovoj nadležnosti ne sadržavaju:

(a) poticanje na nasilje ili mržnju protiv skupine osoba ili člana neke skupine na temelju bilo kojeg od razloga iz članka 21. Povelje;

(b) javno poticanje na počinjenje kaznenog djela terorizma kako je navedeno u članku 5. Direktive (EU) 2017/541 [Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2017. o suzbijanju terorizma i zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP i o izmjeni Odluke Vijeća 2005/671/PUP (SL 2017., L 88, str. 6. i ispravci SL 2018., L 119, str. 41. i SL 2021., L 382, str. 59.)].

2. Mjere poduzete u svrhe ovog članka potrebne su i proporcionalne i njima se poštuju prava i načela utvrđena u Povelji.”

8 Člancima 28.a i 28.b Direktive 2010/13 utvrđuju se odredbe primjenjive na usluge platformi za razmjenu videozapisa.

Direktiva (EU) 2018/1972

9 U skladu s člankom 2. točkom 1. Direktive (EU) 2018/1972 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o Europskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL 2018., L 321, str. 36. i ispravak SL 2019., L 334, str. 164.), kojim je zamijenjen članak 2. točka (a) Direktive 2002/21:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

(1) ‚elektronička komunikacijska mreža’ znači sustavi prijenosa, bez obzira na to temelje li se na stalnoj infrastrukturi ili centraliziranom upravljačkom kapacitetu, i, ako je to primjenjivo, opremu za prespajanje ili usmjeravanje te druga sredstva, uključujući mrežne elemente koji nisu aktivni, a koji dopuštaju prijenos signala žičanim, radijskim, optičkim ili drugim elektromagnetskim sredstvom, što uključuje satelitske mreže, zemaljske nepokretne (s prespajanjem kanala, prespajanjem paketa podataka, uključujući [I]nternet) i pokretne mreže, elektroenergetske kabelske sustave, u mjeri u kojoj se rabe za prijenos signala, mreže koje se rabe za radijsku i televizijsku radiodifuziju te mreže kabelske televizije, bez obzira na vrstu informacija koju prenose”.

Bugarsko pravo

10 Člankom 10. stavkom 1. Zakona za radioto i televizijata (Zakon o radiju i televiziji) od 23. rujna 1998. (DV br. 138 od 24. studenoga 1998.), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: ZRT), predviđa se:

„U obavljanju svoje djelatnosti pružatelji medijskih usluga vode se sljedećim načelima:

1. jamstvo prava na slobodu izražavanja;

2. jamstvo prava na informacije;

3. poštovanje povjerljivosti izvora informacija;

4. zaštita privatnog života građana;

5. zabrana emisija kojima se potiče netolerancija među građanima;

6. zabrana emisija koje su protivne moralu društva, osobito ako sadržavaju pornografiju, veličaju ili odobravaju okrutnost ili nasilje, ili potiču mržnju na temelju rase, spola, religije ili državljanstva;

7. jamstvo prava na odgovor u programima;

8. jamstvo autorskog i srodnih prava u pogledu emisija i programa;

9. očuvanje čistoće bugarskog jezika.”

11 Člankom 17. stavcima 1. i 2. tog zakona određuje se:

„1. Pružatelji medijskih usluga odgovorni su za sadržaj medijskih usluga.

2. Pružatelji medijskih usluga dužni su ne stvarati niti stavljati na raspolaganje za distribuciju emisije kojima se povređuju načela iz članka 10. i emisije kojima se potiče nacionalna, politička, etnička, vjerska ili rasna netolerancija, kojima se veličaju ili odobravaju okrutnost ili nasilje.”

12 Članak 20. stavci 1. i 2. navedenog zakona glase kako slijedi:

„1. [SEM] je neovisno specijalizirano tijelo koje uređuje medijske usluge i usluge platformi za razmjenu videozapisa u slučajevima i u skladu s pravilima predviđenima ovim zakonom.

2. U obavljanju svojih djelatnosti [SEM] svoje ovlasti izvršava nepristrano i transparentno te u skladu s ciljevima [Direktive 2010/13], vodi se javnim interesom, osigurava slobodu izražavanja, neovisnost pružatelja medijskih usluga, medijski pluralizam, kulturnu i jezičnu raznolikost, zaštitu potrošača, pristupačnost, nediskriminaciju, pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta i promicanje poštenog tržišnog natjecanja.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

13 Društvo Golf Bulgaria, koje je na taj datum bilo upisano u javni registar SEM-a kao pružatelj nelinearnih medijskih usluga, 5. travnja 2023. na internetu je objavilo članak naslovljen „Emili Trotinetkata ismijava dječaka s posebnim potrebama” koji uključuje videozapis s društvene mreže Facebook. Taj videozapis, snimljen u trgovačkom centru, prikazuje dječaka s posebnim obrazovnim potrebama koji se kreće na rukama i nogama, oponašajući psa, pri čemu ga osoba predstavljena kao Emili drži na povodcu, dok mu ona i drugi iz njezine skupine naređuju da „sjedne”, „da šapu” ili „uhvati” papirnatu čašu koju su mu bacili i govore mu „dobar pas” tapkajući ga po glavi prilikom izvršenja tih naredbi.

14 Odlukom od 29. lipnja 2023. SEM je utvrdio da je objavom tog videozapisa društvo Golf Bulgaria počinilo upravni prekršaj, odnosno povredu članka 17. stavka 2. ZRT-a, u vezi s njegovim člankom 10. stavkom 1. točkom 6., zbog emitiranja videozapisa koji je protivan moralu društva.

15 Spornom odlukom, donesenom 27. srpnja 2023., SEM je društvu Golf Bulgaria izrekao upravnu novčanu kaznu u iznosu od 3000 bugarskih leva (BGN) (oko 1534 eura). Budući da je tu odluku u okviru žalbenog postupka potvrdio Sofijski rajonen sad (Općinski sud u Sofiji, Bugarska), društvo Golf Bulgaria podnijelo je kasacijsku žalbu Administrativen sadu Sofija-grad (Upravni sud grada Sofije, Bugarska), sudu koji je uputio zahtjev.

16 U okviru te kasacijske žalbe društvo Golf Bulgaria tvrdi, kao prvo, da je odluka Sofijskog rajonen sada (Općinski sud u Sofiji) nezakonita i pogrešna jer je donesena protivno materijalnom pravu i bitnim postupovnim pravilima, kao drugo, da je, time što je donio odluku kojom se utvrđuje upravni prekršaj zbog emitiranja videozapisa koji je protivan moralu društva, SEM prekoračio svoje ovlasti u području nadzora sadržaja jer emitiranje videozapisa o kojem je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćeno pojmom „audiovizualna medijska usluga” i, kao treće, da kvalifikacija tog videozapisa kao protivnog „[moralu društva]” nije bila dovoljno obrazložena, jer je navedeni videozapis prikazivao događaj snimljen na javnom mjestu, koji je već bio emitiran putem društvenih mreža.

17 SEM se pak poziva na nacionalnu sudsku praksu koja se odnosi na pojam „[moral društva]” i, osobito, na odluku Konstitucionen sada (Ustavni sud, Bugarska) u skladu s kojom je utvrđeno da je javni moral područje u kojem nacionalne tradicije i kultura imaju prednost iznad svega, da se zabrana povrede morala društva ne svodi na činjenicu da se moraju poštovati zahtjevi primjerenog društvenog ponašanja koji su utemeljeni na tradicijama određenog društva te da je, primjerice, u javnom interesu da moral društva bude kriterij u odgoju adolescenata te da stoga nije nužno da u svakom slučaju dođe do stvarne povrede. Iz te odluke proizlazi da se razmatranja koja se odnose na poštovanje morala društva mogu shvatiti kao kriteriji primjerenog društvenog ponašanja koji su uspostavljeni unutar društva radi njegove zaštite, pri čemu je u tom pogledu glavni interes upravo onaj koji se odnosi na očuvanje moralnog integriteta društva. Osim toga, SEM tvrdi da je u ovom slučaju nesporno da je osoba s posebnim obrazovnim potrebama ponižena i da je njezino ljudsko dostojanstvo povrijeđeno. Pravo na slobodu izražavanja nije neograničeno i ne smije dovesti do emitiranja sadržaja prepunog „podlih, ciničnih i grubih radnji prema ranjivoj osobi”. Usto SEM naglašava da pružatelji medijskih usluga znatno doprinose stvaranju javnog mišljenja i da se stoga audiovizualni materijal koji je protivan moralu društva, nacionalnim tradicijama i kulturi, poput videozapisa o kojem je riječ u glavnom postupku, ne može prihvatiti.

18 Sud koji je uputio zahtjev ističe da je, prema nacionalnoj sudskoj praksi, pojam „[moral društva]” opće načelo, koje je sâmo po sebi pravilo postupanja, koje kao takvo treba biti sadržano u posebnom pravnom pravilu čiji je cilj urediti društvene odnose kako bi predstavljalo valjano pravilo. U tom je kontekstu Vrhoven kasacionen sad (Vrhovni kasacijski sud, Bugarska) naveo da [bi] „sadržaj pojma ‚[moral društva]’ treba[lo] tražiti u objektivnim moralnim kategorijama koje su prihvaćene u društvu, ali koje, zbog svoje društveno-etičke prirode, nisu propisane zakonom i u biti su povezane sa zabranom nanošenja štete drugima iskorištavanjem njihove nepovoljne situacije u pogledu dobi, [društvene situacije], zdravlja ili materijalne situacije”.

19 U tom kontekstu i s obzirom na citiranje članka 4. stavka 1. Direktive 2010/13 u zahtjevu za prethodnu odluku, očito je da sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati može li se smatrati da se uvođenje u relevantno nacionalno zakonodavstvo zabrane emitiranja emisija koje su protivne moralu društva može smatrati iscrpnijom ili strožom mjerom u smislu te odredbe u odnosu na druge mjere predviđene tom direktivom.

20 Usto, taj sud nastoji doznati ograničava li pozivanje na moral društva kao temelj za izricanje sankcija u slučaju povrede tog načela slobodu izražavanja zajamčenu člankom 11. Povelje.

21 U tim je okolnostima Administrativen sad Sofija-grad (Upravni sud grada Sofije) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li u skladu s pravom Unije dopušten nacionalni sustav koji unošenjem općeg pravnog načela koje se odnosi na ‚[moral društva]' u nacionalno pravo omogućuje da država članica uvede dodatne mjere, među ostalim, da se na temelju morala društva zasniva odgovornost u vezi s određenom uslugom informacijskog društva u smislu [Direktive 2010/13], i, u slučaju potvrdnog odgovora na to pitanje, na koji se način primjenom tog apstraktnog načela kao temelja za odgovornost u slučaju povreda ne ograničava sloboda izražavanja u skladu s člankom 11. [Povelje]?"

Postupak pred Sudom

22 Odlukom predsjednika Suda od 14. studenoga 2024. ovaj je postupak prekinut do donošenja odluke kojom se završava postupak u predmetima C-555/23 i C-556/23.

23 Nakon objave presude od 26. lipnja 2025., Makeleio i Zougla (C-555/23 i C-556/23, EU:C:2025:484), predsjednik Suda je 1. srpnja 2025. dostavio tu presudu sudu koji je uputio zahtjev, pozivajući taj sud da ga obavijesti o tome želi li, s obzirom na navedenu presudu, ostati pri zahtjevu za prethodnu odluku.

24 Dopisom od 30. srpnja 2025. taj je sud naveo da ostaje pri svojem zahtjevu za prethodnu odluku. U tom je pogledu istaknuo da se, za razliku od predmeta u kojem je donesena ta presuda, predmet spora u glavnom postupka odnosi na mogućnost provedbe Direktive 2010/13 unošenjem u nacionalni pravni poredak općeg pravnog načela kao što je „[moral društva]", kao i na pitanje na koji bi način primjena takvog apstraktnog načela kao temelja za odgovornost u slučaju povreda ograničila slobodu izražavanja iz članka 11. Povelje.

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

25 Bugarska vlada osporava dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku pozivajući se, s jedne strane, na nepostojanje veze između pitanja upućenog Sudu i predmet spora u glavnom postupku i, s druge strane, na nenavođenje posebnih odredbi prava Unije koje treba tumačiti u svrhu rješavanja tog postupka.

26 Što se tiče, među ostalim, navodnog nepostojanja navedene veze, ta vlada tvrdi da iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se on odnosi na pružatelje platformi za razmjenu videozapisa. U tom pogledu, u prikazu pravnog okvira, sud koji je uputio zahtjev naveo je tekst članaka 28.a i 28.b Direktive 2010/13, koji se primjenjuju na usluge platformi za razmjenu videozapisa, iako ti članci nisu relevantni za rješavanje glavnog postupka. Osim toga, pitanje upućeno Sudu, kako ga je postavio taj sud, odnosi se na pružatelja „usluge informacijskog društva u smislu Direktive 2010/13" i na mogućnost da ga se smatra odgovornim u slučaju povrede zahtjeva propisanih nacionalnim pravom države članice. Međutim, usluge informacijskog društva nisu uređene tom direktivom, nego Direktivom 2000/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine (Direktiva o elektroničkoj trgovini) (SL 2000., L 178, str. 1.) (SL,

posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 39., str. 58.) i Uredbom (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama) (SL 2022., L 277, str. 1.). Osim toga, iz činjenica kako su iznesene u zahtjevu za prethodnu odluku proizlazi da je društvo Golf Bulgaria pružatelj nelinearnih medijskih usluga, što je pojam različit od pojma „pružatelj usluga informacijskog društva".

27 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, na pitanja vezana uz tumačenje prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije nadležan provjeravati, primjenjuje se presumpcija relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ni predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na pitanja koja su mu upućena (presuda od 30. travnja 2026., Nekilnojamojo turto valdymas, C-544/24, EU:C:2026:356, t. 36. i navedena sudska praksa).

28 U ovom slučaju zahtjev za prethodnu odluku sadržava detaljan opis okolnosti glavnog postupka i njime se iznosi sadržaj nacionalnih odredbi koje sud koji je uputio zahtjev smatra primjenjivima na taj postupak i nacionalne sudske prakse koju taj sud također smatra relevantnom. Osim toga, na temelju obrazloženja iz tog zahtjeva može se shvatiti da se sumnje koje je taj sud izrazio odnose na usklađenost ZRT-a s Direktivom 2010/13 i člankom 11. Povelje te da proizlaze iz činjenice da se članak 17. stavak 2. ZRT-a, koji je poslužio kao osnova za sankcioniranje društva Golf Bulgaria zbog emitiranja videozapisa opisanog u točki 13. ove presude, temelji na općem načelu nacionalnog prava, odnosno na „[moralu društva]". Osim toga, veza između, s jedne strane, Direktive 2010/13 i članka 11. Povelje kao i, s druge strane, odredbi ZRT-a koje se primjenjuju u glavnom postupku dovoljno je razvidna iz elemenata sadržanih u navedenom zahtjevu.

29 Točno je, kao što je to istaknula bugarska vlada, da sud koji je uputio zahtjev u svojem zahtjevu za prethodnu odluku upućuje kako na audiovizualne medijske usluge tako i na usluge platformi za razmjenu videozapisa te također citira kako odredbe Direktive 2010/13 koje se odnose na pružatelje audiovizualnih medijskih usluga tako i odredbe te direktive koje se odnose na pružatelje takvih platformi. Osim toga, u tekstu prethodnog pitanja taj se sud poziva na uslugu informacijskog društva i općenito navodi Direktivu 2010/13 a da pritom ne ističe konkretne odredbe te direktive koje treba tumačiti.

30 Međutim, najprije valja uzeti u obzir činjenicu da, kao prvo, iz prikaza činjenica u zahtjevu za prethodnu odluku proizlazi da je društvo Golf Bulgaria bilo upisano u javni registar SEM-a kao pružatelj nelinearnih medijskih usluga. Kao drugo, u skladu s njihovim tekstom, članak 10. stavak 1. točka 6. i članak 17. ZRT-a, na temelju kojih je SEM utvrdio da je društvo Golf Bulgaria počinilo povredu koja je sankcionirana spornom odlukom, odnose se na pružatelje medijskih usluga. Kao treće, iz obrazloženja tog zahtjeva proizlazi da je sud koji je uputio zahtjev želio uputiti Sudu prvo od pet pitanja koja mu je društvo Golf Bulgaria predložilo da ih postavi kao prethodna pitanja, pri čemu se to prvo pitanje izričito odnosi na „pružatelje nelinearnih audiovizualnih medijskih usluga".

31 Prema tome, ti elementi navode na zaključak da se, unatoč, s jedne strane, upotrebi izraza „usluga informacijskog društva" u tekstu prethodnog pitanja i, s druge strane, upućivanju u zahtjevu za prethodnu odluku na „usluge platformi za razmjenu videozapisa", navedeno pitanje odnosi na „audiovizualnu medijsku uslugu" u smislu Direktive 2010/13.

32 Nadalje, činjenica da u tekstu pitanja upućenih Sudu nisu navedene konkretne odredbe prava Unije ne čini zahtjev za prethodnu odluku nedopuštenim ako elementi iz tog zahtjeva omogućuju Sudu da utvrdi odredbe tog prava čije je tumačenje nužno kako bi sud koji je uputio zahtjev mogao odlučiti u glavnom postupku. To je ovdje slučaj, s obzirom na to da obrazloženje ovog zahtjeva za prethodnu odluku omogućuje Sudu da utvrdi odredbe Direktive 2010/13 koje u tu svrhu treba tumačiti, kao što će to biti prikazano u točkama 50. do 54. ove presude.

33 Naposljetku, činjenica da sud koji je uputio zahtjev u prikazu pravnog okvira koji bi se prema njegovu mišljenju trebao primijeniti navodi odredbe prava Unije koje nisu relevantne za rješavanje spora u glavnom postupku ne utječe na dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku.

34 Slijedom toga, ovaj je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

O prethodnom pitanju

Uvodna razmatranja

Kvalifikacija, s jedne strane, emitiranja videozapisa o kojem je riječ u glavnom postupku kao „audiovizualne medijske usluge” i, s druge strane, tužitelja u glavnom postupku kao „pružatelja medijske usluge” u smislu Direktive 2010/13

35 Kao što to proizlazi iz točaka 30. i 31. ove presude, pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev treba shvatiti na način da se odnosi na „audiovizualnu medijsku uslugu” u smislu Direktive 2010/13 i da se stoga temelji na pretpostavci prema kojoj je emitiranje videozapisa koje je sankcionirano spornom odlukom obuhvaćeno tim pojmom.

36 Međutim, kao što je to istaknuto u točki 16. ove presude, u okviru kasacijske žalbe koja je dovela do ovog predmeta, društvo Golf Bulgaria tvrdilo je da emitiranje tog videozapisa nije obuhvaćeno navedenim pojmom.

37 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, u okviru podjele nadležnosti između suda Unije i nacionalnog suda, načelno na potonjem da provjeri jesu li u predmetu koji je pred njim u tijeku ispunjene činjenične pretpostavke koje dovode do primjene pravnog pravila Unije, pri čemu Sud može, kada odlučuje o zahtjevu za prethodnu odluku, dati pojašnjenja koja će usmjeravati nacionalni sud u njegovu tumačenju (presuda od 26. lipnja 2025., Makeleio i Zougla, C-555/23 i C-556/23, EU:C:2025:484, t. 37. i navedena sudska praksa).

38 Stoga je na Sudu da sudu koji je uputio zahtjev pruži potrebne elemente tumačenja pojma „audiovizualna medijska usluga” u smislu te direktive kako bi provjerio je li emitiranje videozapisa o kojem je riječ u glavnom postupku stvarno obuhvaćeno tim pojmom i treba li, što se tiče takvih emitiranja, društvo Golf Bulgaria smatrati „pružateljem medijskih usluga” u smislu navedene direktive.

39 U tom kontekstu valja podsjetiti na to da se, u skladu s definicijom iz članka 1. stavka 1. točke (a) podtočke i. Direktive 2010/13, pojam „audiovizualna medijska usluga” odnosi na uslugu kako je definirana u člancima 56. i 57. UFEU-a, čija je glavna svrha ili svrha njezina odvojiva dijela

pružanje programâ, pod uredničkom odgovornošću pružatelja medijske usluge, široj javnosti u svrhu izvješćivanja, zabave ili obrazovanja putem elektroničkih komunikacijskih mreža u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2002/21.

40 Osim toga, kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 1. točke (b) Direktive 2010/13, pojam „program” u smislu te direktive znači „niz pokretnih slika, […] koji tvori pojedinačnu stavku, neovisno o svojoj duljini, u rasporedu ili katalogu koji je izradio pružatelj medijske usluge, uključujući dugometražne filmove, videoisječke, sportske događaje, komedije situacija, dokumentarne filmove, dječje programe i izvorne drame”.

41 Usto, u skladu s člankom 1. stavkom 1. točkom (d) Direktive 2010/13, za potrebe te direktive „pružatelj medijske usluge” znači fizička ili pravna osoba koja ima uredničku odgovornost za odabir audiovizualnog sadržaja audiovizualne medijske usluge i određuje način na koji se on organizira.

42 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je videozapis o kojem je riječ u glavnom postupku objavljen na internetskoj stranici koja stavlja na raspolaganje javnosti audiovizualne članke i sadržaje.

43 Stoga je prije svega očito da je taj videozapis emitiran putem elektroničkih komunikacijskih mreža u smislu članka 2. točke 1. Direktive 2018/1972, koja je zamijenila članak 2. točku (a) Direktive 2002/21, što je ipak na sudu koji je uputio zahtjev da potvrdi.

44 Nadalje, pod uvjetom da to provjeri taj sud, dopušteno je smatrati da je navedeni videozapis dio rasporeda ili kataloga audiovizualne ponude na internetskoj stranici o kojoj je riječ u glavnom postupku, tako da predstavlja „program” u smislu članka 1. stavka 1. točke (b) Direktive 2010/13 (vidjeti po analogiji presudu od 26. lipnja 2025., Makeleio i Zougla, C-555/23 i C-556/23, EU:C:2025:484, t. 48.) i da ta audiovizualna ponuda služi u informativne ili zabavne svrhe.

45 Osim toga, ništa u spisu kojim Sud raspolaže ne upućuje na to da usluga stavljanja na raspolaganje videozapisa ponuđenih na internetskoj stranici o kojoj je riječ u glavnom postupku nema samostalan sadržaj i funkciju u odnosu na druge usluge koje se eventualno nude na toj stranici. Stoga, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, valja smatrati da je emitiranje videozapisa o kojem je riječ u glavnom postupku dio usluge čija je glavna svrha ili svrha njezina odvojiva dijela pružanje programâ široj javnosti.

46 Naposljetku, kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 1. točke (a) podtočke i. te točaka (c) i (d) Direktive 2010/13, objava videozapisa o kojem je riječ u glavnom postupku na internetskoj stranici o kojoj je riječ u glavnom postupku, a koju je izvršilo društvo Golf Bulgaria, može biti obuhvaćena pojmom „audiovizualna medijska usluga” samo ako to društvo ima „uredničku odgovornost”, u smislu te direktive, u pogledu izbora audiovizualnog sadržaja koji se stavlja na raspolaganje na toj internetskoj stranici.

47 To bi osobito bio slučaj ako je na društvu Golf Bulgaria da odluči, među ostalim, o objavljivanju i uklanjanju videozapisa koji se nude na predmetnoj internetskoj stranici, rasporedu i terminima u vezi s emitiranjem videozapisa na toj internetskoj stranici, razdoblju tijekom kojeg će ti videozapisi biti dostupni korisnicima interneta, strukturi navedene internetske stranice, načinu prikazivanja i odabiru videozapisa, sustavu za pretraživanje videozapisa i ažuriranju sadržaja te internetske stranice (vidjeti po analogiji presudu od 26. lipnja 2025., Makeleio i Zougla, C-555/23 i C-556/23, EU:C:2025:484, t. 53.).

48 Budući da zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava nikakvu naznaku u tom pogledu, na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni, uzimajući u obzir osobito uvjete koji uređuju objavljivanje na internetskoj stranici o kojem je riječ u glavnom postupku videozapisa koje su prenijeli korisnici, zadržava li stvarno društvo Golf Bulgaria pravo odlučiti koji će se videozapisi objaviti na toj internetskoj stranici, a koji neće. Iako iz te ocjene proizlazi da je konačna odluka o takvom objavljivanju na tom društvu, uredničkа odgovornost za izbor audiovizualnog sadržaja koji se stavlja na raspolaganje javnosti na navedenoj internetskoj stranici, među kojima je i videozapis o kojem je riječ u glavnom postupku, imat će navedeno društvo, i to čak i ako videozapise objavljene na internetu stvaraju i šalju korisnici radi njihova objavljivanja na istoj internetskoj stranici.

49 S obzirom na prethodna razmatranja i pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, na pitanje koje je postavio taj sud valja odgovoriti polazeći od pretpostavki prema kojima je, s jedne strane, emitiranje videozapisa sankcioniranog spornom odlukom „audiovizualna medijska usluga” u smislu Direktive 2010/13 i, s druge strane, da je društvo Golf Bulgaria obuhvaćeno pojmom „pružatelj medijske usluge” u smislu te direktive.

Odredba Direktive 2010/13 relevantna za rješavanje spora u glavnom postupku

50 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da videozapis o kojem je riječ u glavnom postupku prikazuje skupinu osoba koje ponižavaju osobu s posebnim obrazovnim potrebama. Ta je činjenica, među ostalim, dovela do toga da je SEM kvalificirao taj videozapis kao protivan „[moralu društva]” u smislu nacionalnog prava i stoga sankcionirao to društvo zbog emitiranja emisije koja je protivna tom moralu, pri čemu je SEM, pred sudom koji je uputio zahtjev, dodao da je ta osoba time pretrpjela povredu svojeg ljudskog dostojanstva.

51 Međutim, valja podsjetiti na to da članak 6. stavak 1. Direktive 2010/13 nalaže državama članicama ne samo da poštuju, nego i da štite ljudsko dostojanstvo, pri čemu ta obveza osobito podrazumijeva da je na tim državama da donesu potrebne mjere kako bi osigurale da sadržaj audiovizualnih medijskih usluga koje pružaju pružatelji koji su u njihovoj nadležnosti ne ugrožava vrijednost ljudskog dostojanstva (vidjeti u tom smislu presudu od 26. lipnja 2025., Makeleio i Zougla, C-555/23 i C-556/23, EU:C:2025:484, t. 67.).

52 Iz toga slijedi da su obveza poštovanja vrijednosti ljudskog dostojanstva i zabrana emitiranja sadržaja koji ugrožavaju tu vrijednost obuhvaćene tom odredbom (presuda od 26. lipnja 2025., Makeleio i Zougla, C-555/23 i C-556/23, EU:C:2025:484, t. 73.).

53 Stoga, u kontekstu kao što je onaj u glavnom postupku, u kojem je nacionalni propis kojim se zabranjuje emitiranje sadržaja koji je protivan moralu društva poslužio kao osnova za odluku donesenu kako bi se sankcionirala povreda ljudskog dostojanstva, taj nacionalni propis može biti obuhvaćen člankom 6. stavkom 1. Direktive 2010/13. Suprotno tomu, takav propis, s obzirom na to da služi samo za provedbu obveze poštovanja ljudskog dostojanstva i razlog zabrane koji se temelji na povredi vrijednosti ljudskog dostojanstva iz tog članka 6. stavka 1., ne može se analizirati kao da sadržava „iscrpnija” ili „stroža” pravila u smislu članka 4. stavka 1. te direktive i, slijedom toga, nije obuhvaćen potonjom odredbom (vidjeti u tom smislu presudu od 26. lipnja 2025., Makeleio i Zougla, C-555/23 i C-556/23, EU:C:2025:484, t. 78.).

54 Tako, s obzirom na posebne okolnosti glavnog postupka, na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev valja odgovoriti s obzirom na članak 6. stavak 1. Direktive 2010/13.

O pitanju

55 S obzirom na uvodna razmatranja, valja smatrati da svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti nastoji doznati treba li članak 6. stavak 1. Direktive 2010/13, u vezi s člankom 11. Povelje, tumačiti na način da mu se protivi to da država članica može, na temelju nacionalnog propisa kojim se na osnovu općeg pravnog načela te države zabranjuju emisije koje su protivne moralu društva, sankcionirati pružatelja medijske usluge zbog emitiranja videozapisa kojim se povređuje ljudsko dostojanstvo.

56 Kako bi se odgovorilo na to pitanje, važno je, kao prvo, podsjetiti na to da, u skladu sa samim tekstom članka 288. trećeg stavka UFEU-a, države članice mogu odabrati oblik i metodu provedbe direktiva koji omogućuju da se na najbolji mogući način zajamči rezultat koji se njima želi postići i da iz te odredbe proizlazi da prenošenje direktive u nacionalno pravo ne zahtijeva nužno zakonodavnu aktivnost u svakoj državi članici (presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, t. 60.).

57 Konkretno, prema ustaljenoj sudskoj praksi, postojanje općih načela ili općih pravila može učiniti suvišnim prenošenje posebnim dodatnim zakonskim ili podzakonskim mjerama, pod uvjetom, međutim, da te norme učinkovito jamče potpunu primjenu te direktive i da, u slučaju kada je cilj predmetne odredbe navedene direktive stvaranje prava za pojedince, pravna situacija koja iz tih načela proizlazi bude dovoljno precizna i jasna te da su korisnici u mogućnosti saznati sva svoja prava te da se, prema potrebi, na njih mogu pozvati pred nacionalnim sudovima (presuda od 10. lipnja 2021., Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg), C-303/20, EU:C:2021:479, t. 34. i navedena sudska praksa).

58 S obzirom na tu sudsku praksu, može se smatrati da, iako se, kao što je to istaknuto u točkama 51. i 52. ove presude, člankom 6. stavkom 1. Direktive 2010/13 državama članicama nalaže da u području audiovizualnih medijskih usluga zaštite vrijednost ljudskog dostojanstva tako da jamče zabranu sadržaja kojim se povređuje ta vrijednost, u načelu nije isključeno da se ta odredba prenese u unutarnji pravni poredak države članice na temelju nacionalnog propisa kojim se zabranjuju, u skladu s općim pravnim načelom te države, emisije koje su protivne moralu društva, pod uvjetom da je pravna situacija koja proizlazi iz tog nacionalnog propisa dovoljno precizna i jasna da pružateljima medijskih usluga omogući da znaju da je emitiranje videozapisa kojim se povređuje vrijednost ljudskog dostojanstva obuhvaćeno pojmom emitiranja koje je protivno moralu društva.

59 Usto, valja podsjetiti na to da načelo pravne sigurnosti zahtijeva, s jedne strane, da su pravna pravila jasna i precizna i, s druge strane, da je njihova primjena za osobe predvidiva, osobito kada mogu imati nepovoljne posljedice. To načelo osobito zahtijeva da propis omogućava zainteresiranim osobama da znaju točan opseg obveza koje im taj propis nameće i da potonje osobe mogu nedvojbeno znati svoja prava i obveze te da se posljedično mogu ponašati u skladu s njima (presuda od 21. svibnja 2026., Across Fiduciaria i dr., C-684/24 i C-685/24, EU:C:2026:410, t. 40. i navedena sudska praksa).

60 Osim toga, taj se zahtjev pravne sigurnosti osobito strogo nameće u slučaju propisa koji može imati financijske posljedice. Osobito, Sud je presudio da se sankcija, čak i ako nije kaznene naravi, može izreći samo ako se temelji na jasnoj i nedvosmislenoj pravnoj osnovi (vidjeti u tom smislu presudu od 26. listopada 2006., Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, EU:C:2006:666, t. 79. i 80. i navedenu sudsku praksu).

61 U tom kontekstu valja podsjetiti na to da, kad je riječ o načelu zakonitosti kaznenih djela i kazni, utvrđenom u članku 49. stavku 1. Povelje, a koja se odredba primjenjuje u kaznenim stvarima (vidjeti u tom smislu presudu od 1. kolovoza 2025., BAJI Trans, C-544/23, EU:C:2025:614, t. 62.), to načelo, koje je poseban izraz općeg načela pravne sigurnosti, podrazumijeva, među ostalim, da zakon jasno definira kaznena djela i za njih propisane kazne kako bi se osigurala predvidivost u pogledu definicije kaznenog djela i određivanja kazne. Taj je uvjet ispunjen ako pojedinac može znati, iz teksta relevantne odredbe i, u slučaju potrebe, pomoću njezina tumačenja od strane dotičnih nacionalnih sudova koje radnje i propusti dovode do njegove kaznene odgovornosti (presuda od 26. lipnja 2025., Makeleio i Zougla, C-555/23 i C-556/23, EU:C:2025:484, t. 88. i navedena sudska praksa). Međutim, u tom pogledu i u svakom slučaju, ne može biti drukčije kad je riječ o sankcijama koje nisu kaznene prirode.

62 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri može li pružatelj medijske usluge, s obzirom na tekst ZRT-a i, ovisno o slučaju, pomoću njegova tumačenja koje daju Konstitucionen sad (Ustavni sud) i Varhoven kasacionen sad (Vrhovni kasacijski sud), znati da se zabrana emitiranja emisija koje su protivne moralu društva propisana tim nacionalnim propisom primjenjuje i na emitiranje videozapisa kojim se povređuje ljudsko dostojanstvo.

63 Kao drugo, što se tiče pitanja povređuje li se nacionalnim propisom koji ima značajke navedene u točki 55. ove presude i koji ispunjava zahtjeve jasnoće i preciznosti, u smislu sudske prakse navedene u točkama 57. do 61. te presude, pravo na slobodu izražavanja utvrđeno u članku 11. Povelje, valja podsjetiti na to da prava i slobode utvrđena u tom članku 11. nisu apsolutna, nego ih treba uzeti u obzir u odnosu na njihovu funkciju u društvu. Međutim, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda te mora, podložno načelu proporcionalnosti, biti potrebno i zaista odgovarati ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (presuda od 26. veljače 2026., Komisija/Mađarska (Pravo pružanja medijskih usluga na radijskoj frekvenciji), C-92/23, EU:C:2026:108, t. 365. i 367. i navedena sudska praksa).

64 U tom je pogledu, u skladu s člankom 1. Povelje, ljudsko dostojanstvo nepovredivo. Ono se mora poštovati i štititi.

65 Iz Objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.) proizlazi da ljudsko dostojanstvo u smislu tog članka 1. samo po sebi nije temeljno pravo, no čini stvarnu osnovu temeljnih prava. U tom se pogledu ta objašnjenja osobito odnose na Opću deklaraciju o ljudskim pravima, koju je Opća skupština Ujedinjenih naroda donijela 10. prosinca 1948., kojom je u njezinu preambulu uneseno ljudsko dostojanstvo, pri čemu se pojašnjava da je „priznanje urođenog dostojanstva te jednakih i neotuđivih prava svih članova ljudske obitelji temelj slobode, pravde i mira u svijetu”. Iz toga proizlazi, u skladu s navedenim objašnjenjima, da se nijedno od prava sadržanih u Povelji ne može koristiti za povredu dostojanstva drugih i da je dostojanstvo osobe dio biti prava sadržanih u Povelji. Stoga se ono ne smije povrijediti, čak ni u slučaju ograničenja prava (presuda od 21. travnja 2026., Komisija/Mađarska (Vrijednosti Unije), C-769/22, EU:C:2026:326, t. 486.).

66 Iz prethodno navedenog proizlazi da obveza koja se odnosi na poštovanje morala društva, s obzirom na to da čini sredstvo zaštite vrijednosti ljudskog dostojanstva, zabranom emitiranja sadržaja kojim se povređuje ta vrijednost, kao što se to nalaže člankom 6. stavkom 1. Direktive

2010/13, s jedne strane, odgovara legitimnom razlogu za ograničavanje slobode izražavanja i, s druge strane, uzimajući u obzir ograničenje te slobode koje iz toga proizlazi, nužno predstavlja proporcionalnu mjeru u smislu članka 52. stavka 1. Povelje.

67 Stoga, u takvoj mjeri, nacionalni propis koji ima značajke navedene u točki 55. ove presude i koji ispunjava zahtjeve jasnoće i preciznosti, u smislu sudske prakse navedene u točkama 57. do 61. te presude, ne povređuje pravo na slobodu izražavanja utvrđeno u članku 11. Povelje.

68 S obzirom na prethodna razmatranja, na pitanje valja odgovoriti tako da članak 6. stavak 1. Direktive 2010/13, u vezi s člankom 11. Povelje, treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da država članica može – na temelju nacionalnog propisa kojim se na osnovu općeg pravnog načela te države zabranjuju emisije koje su protivne moralu društva – sankcionirati pružatelja medijske usluge zbog emitiranja videozapisa kojim se povređuje vrijednost ljudskog dostojanstva, pod uvjetom da pružatelji takvih usluga mogu znati, s obzirom na tekst tog nacionalnog propisa i, prema potrebi, pomoću njegova tumačenja od strane nacionalnih sudova, da takva zabrana obuhvaća emisije kojima se povređuje ta vrijednost.

Troškovi

69 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

Članak 6. stavak 1. Direktive 2010/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 10. ožujka 2010. o koordinaciji određenih odredaba utvrđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama o pružanju audiovizualnih medijskih usluga (Direktiva o audiovizualnim medijskim uslugama), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/1808 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018., u vezi s člankom 11. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

treba tumačiti na način da mu se:

ne protivi to da država članica može – na temelju nacionalnog propisa kojim se na osnovu općeg pravnog načela te države zabranjuju emisije koje su protivne moralu društva – sankcionirati pružatelja medijske usluge zbog emitiranja videozapisa kojim se povređuje vrijednost ljudskog dostojanstva, pod uvjetom da pružatelji takvih usluga mogu znati, s obzirom na tekst tog nacionalnog propisa i, prema potrebi, pomoću njegova tumačenja od strane nacionalnih sudova, da takva zabrana obuhvaća emisije kojima se povređuje ta vrijednost.

Potpisi