



Crna Gora
SAVJET AGENCIJE ZA AUDIOVIZUELNE MEDIJSKE USLUGE
Broj: UP II 01-043/25-18/2
Podgorica, 17.11.2025. godine

Na osnovu člana 143 stav 1 tačka 17 Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama („Službeni list Crne Gore“, br. 54/24) i člana 126 stav 3 i 4 i člana 128 Zakona o upravnom postupku („Službeni list Crne Gore“, br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17), rješavajući po žalbi „Radio i Televizija Crne Gore“ (PIB 02020220) iz Podgorice (zavedena kod Agencije pod br. UP II 01-043/25-18/1 od 03.11.2025. godine), Savjet Agencije za audiovizuelne medijske usluge, na sjednici održanoj dana 17.11.2025. godine, donio je

R J E Š E N J E

1. **Odbija se, kao neosnovana, žalba** „Radio i Televizija Crne Gore“ (PIB 02020220) iz Podgorice, podnijeta protiv Rješenja Agencije za audiovizuelne medijske usluge UP I 04-043/25-201/4 od 02.10.2025. godine, kojim je izričeno upozorenje kao upravno-nadzorna mjera emiteru televizijskog programa „Prvi program Televizije Crne Gore“, „Drugi program Televizije Crne Gore“ i „Parlamentarni program“.
2. Ovo Rješenje će se objaviti na internet stranici Agencije za audiovizuelne medijske usluge, www.amu.me.
3. Protiv ovog Rješenja može se pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore.
4. Ovo Rješenje stupa na snagu danom donošenja.

O b r a z l o ž e n j e

Agencija za audiovizuelne medijske usluge (u daljem tekstu: „Agencija“), pobijanim rješenjem UP I 04-043/25-201/4 od 02.10.2025. godine, izrekla je upozorenje kao upravno-nadzornu mjeru „Radio i Televizija Crne Gore“ (PIB 02020220), emiteru televizijskih programa „Prvi program Televizije Crne Gore“, „Drugi program Televizije Crne Gore“ i „Parlamentarni program“ (u daljem tekstu: „emiter“), jer je dana 27. avgusta 2025. godine, u okviru oglasnih blokova, emitovao: 1) oglašavanje usluga igara na sreću u vremenu od 6:00 do 22:00 sata; 2) oglase u kojima se učešće u igrama na sreću prikazuje kao poželjno i pozitivno; 3) oglašavanje usluga igara na sreću koje su bile označene vizuelnim simbolom koji predstavlja crni krug sa bijelim brojem „18+“, koji je emitovan u gornjem uglu ekrana, u blizini ili neposredno ispod identifikacionog znaka medija.

Ožalbenim rješenjem naloženo je emiteru da usaglasi emitovanje programskih sadržaja u okviru televizijskih programa „Prvi program Televizije Crne Gore“, „Drugi program Televizije Crne Gore“ i „Parlamentarni program“, sa standardima definisanim u Zakonu o igrama na sreću („Sl. list CG“, br. 91/25), podzakonskim aktima Agencije i izdatom Odobrenju za emitovanje, dok je tačkom 4 (četiri) ožalbenog rješenja emiter obavezan da u skladu sa članom 181 stav 3 Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama, u televizijskom programu „Prvi program Televizije Crne Gore“, u okviru informativne emisije, u periodu od 18:00 do 22:00 sata, objavi informaciju o izrečenoj upravno-nadzornoj mjeri.

Protiv navedenog rješenja, emiter je blagovremeno izjavio žalbu (zaprimljena kod Agencije pod br. UP II 01-043/25-18/1 od 03.11.2025. godine), kojom se u bitnom navodi da je prvostepeni organ, izricanjem upravno-nadzorne mjere, pogrešno primijenio materijalno pravo, te da je rješenje donijeto uz bitne povrede Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama i Zakona o upravnom postupku.

U vezi sa navedenim ukazuje „U dispozitivu ožalbenog Rješenja prvostepeni organ navodi da je emiter prilikom emitovanja spornog sadržaja prekršio član 6 Pravilnika, ali samo u stavu 4 tačka b, a da je u drugom dijelu prekršio Zakon o igrama na sreću, član 17 stav 1 al 2 i stav stav 3 al 1 istog člana.“

Posebno naglašava navode prvostepenog rješenja: „saglasno nadležnostima Agencije ustanovljenim članom 177 Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama kojim je propisano sledeće: Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši Agencija, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspeksijski nadzor.“

Žalilac cijeni da „imajući u vidu naprijed navedeno, postoji dilema o tome kako je zapravo odlučeno, odnosno da li prvostepeni organ ima pravo da emiterima izriče upravno- nadzorne mjere zbog kršenja Zakona o igrama na sreću?“

Dodaje i da se „ovakav nedostatak ne može nadomjestiti obrazloženjem, ma koliko ono dobro bilo dato, a nije, jer se prvostepeni organ opet poziva na kršenje zakona nad čijom primjenom nema nadzor, pa samim tim ni pravo da izriče upravno-nadzorne mjere.“

U krajnjem, predložio je da Savjet usvoji žalbu u cjelosti i poništi prvostepeno rješenje.

Razmatrajući osnovanost žalbenih navoda, Savjet Agencije za audiovizuelne medijske usluge (u daljem tekstu: „Savjet Agencije“), na osnovu informacija i navoda sadržanih u spisima predmeta, konstatovao je sljedeće:

Uvidom u emitovane programske sadržaje navedenih televizijskih programa, dana 27. avgusta 2025. godine, Sektor za nadzor je postupajući po službenoj dužnosti, u nalazu br. UP I 04-043/25-201/1 od 03.09.2025. godine, konstatovao da je emiter emitovano oglašavanje usluga igara na sreću u vremenu od 6:00 do 22:00 sata, da su emitovani oglasi u kojima se učešće u igrama na sreću prikazuje kao poželjno i pozitivno, kao i da je oglašavanje usluga igara na sreću bilo označeno vizuelnim simbolom koji predstavlja crni krug sa bijelim brojem „18+“, koji je emitovan u gornjem uglu ekrana, u blizini ili neposredno ispod identifikacionog znaka medija.

Polazeći od spornih programskih sadržaja koji su u opisani u nalazu, Agencija je pokrenula postupak za utvrđivanje da li je došlo do kršenja Zakona o igrama na sreću, Pravilnika o komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama u audiovizuelnim medijskim uslugama („Sl. list CG“, br. 121/24, u daljem tekstu: Pravilnik) i odobrenja za emitovanje, te saglasno nadležnostima ustanovljenim članom 177 Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama i članom 112 Zakona o upravnom postupku, od emitera zatražila pisano izjašnjenje (akt br. UP I 04-043/25-201/2 od 04.09.2025. godine).

Dana 11.09.2025. godine, emiter je dostavio izjašnjenje (akt br. UP I 04-043/25-201/3 od 11.09.2025. godine), u kojem navodi da smatra da nije prekršio Zakon jer je oznaka '18+' jasno uočljiva i vidljivo postavljena u gornjem uglu ekrana tokom cijelog trajanja oglasnog sadržaja, kao i da će ubuduće oznaku koja predstavlja crni krug sa bijelim brojem '18+' postaviti na suprotnu stranu od identifikacionog znaka medija kako bi dodatno osigurali njenu vidljivost“. Takođe, naglašava i da „što se tiče sadržine oglasnih poruka, one su više usmjerene na sport, timski duh i emocije vezane za sport, nego na same igre na sreću“, te da „obzirom da se u oglasima ne pominju igre na sreću direktno, već je fokus bio na sportu, zajedništvu i patriotizmu, onda se to ne može smatrati idealizacijom igara na sreću i ne predstavlja ga kao poželjno i pozitivno“. Pored toga, emiter ukazuje i da „neka od oglasnih poruka koristi emocionalni ton i ambiciju, ne fokusira se na igre na sreću, već na osjećaj postignuća u sportu“.

Po sprovedenom postupku prvostepeni organ je utvrdio da je došlo do kršenja Zakona o igrama na sreću, kao i Pravilnika o komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama u audiovizuelnim medijskim uslugama, pa je direktorica Agencija donijela Rješenje UP I 04-043/25-201/4 od 02.10.2025. godine, kojim je „Radio i Televizija Crne Gore“, emiteru televizijskih programa „Prvi program Televizije Crne Gore“, „Drugi program Televizije Crne Gore“ i „Parlamentarni program“ izrečeno upozorenje kao upravno-nadzorna mjera, jer je dana 27. avgusta 2025. godine, u okviru oglasnih blokova, emitovao: 1) oglašavanje usluga igara na sreću u vremenu od 6:00 do 22:00 sata; 2) oglase u kojima se učešće u igrama na sreću prikazuje kao poželjno i pozitivno; 3) oglašavanje usluga igara na sreću koje su bile označene vizuelnim simbolom koji predstavlja crni krug sa bijelim brojem „18+“, koji je emitovan u gornjem uglu ekrana, u blizini ili neposredno ispod identifikacionog znaka medija.

Prilikom razmatranja da li je emitovanjem spornih televizijskih programa došlo do kršenja odredbi Zakona o igrama na sreću i Pravilnika o komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama u audiovizuelnim medijskim uslugama, Savjet Agencije nalazi da pobijano Rješenje sadrži jasne i opravdane razloge, pri čemu je posebno imao u vidu sljedeće:

Članom 5 stav 6 Zakona o igrama na sreću propisano je da se oglašavanje igara na sreću, uključujući i posredno upućivanje, vrši uz obavještenje o zabrani učestvovanja maloljetnih lica u igrama na sreću i odgovarajući tekst upozorenja o prevenciji bolesti zavisnosti.

Istim zakonom, članom 12 stavom 1 tačkom 23 propisano je da je oglašavanje priređivača igara na sreću obavještenje određenog priređivača igara na sreću sa ciljem njegovog predstavljanja i skretanja pažnje na ime, brend, logo ili djelatnost tog priređivača, tačkom 24 istog člana i stava propisano je da je oglašavanje usluga igara na sreću predstavljanje i skretanje pažnje na igre na sreću tog priređivača, upućivanje poziva na igru, na njegovu adresu, internet stranicu ili mobilnu aplikaciju, dok je tačkom 25 propisano da je oglašavanje pogodnosti u vezi sa uslugama igara na sreću svako obavještenje priređivača igara na sreću koje ima za cilj da promoviše pogodnosti u vezi sa konkretnom igrom na sreću (bonus, džek pot, nagrada, besplatni spin i drugo).

Nadalje, odredbom člana 17 stav 1 tačka 2 propisana je zabrana oglašavanje usluga igara na sreću u radijskim i televizijskim programima u vremenu od 6:00 do 22:00 sata, dok je stavom 2 tačka 2 istog člana definisano da oglašavanje usluga igara na sreću mora da sadrži upozorenje da je licima koja nijesu navršila 18 godina života zabranjeno učestvovanje u igrama na sreću.

Takođe, članom 88 stav 2 Zakona o igrama na sreću propisano je da nadzor nad sprovođenjem odredbi ovog zakona koje se odnose na oglašavanje igara na sreću u medijima vrši ministarstvo nadležno za poslove medija i regulatorni organ.

Odredbama Pravilnika o komercijalnim audiovizuelnim komunikacijama u audiovizuelnim medijskim uslugama, članom 6 stavom 1 propisano je da se oglašavanje igara na sreću može ostvarivati kao: oglašavanje priređivača igara na sreću, koje sadrži samo njegovo ime, brend ili logo i oglašavanje usluga igara na sreću, koje sadrži informacije o priređivaču i/ili uslugama koje on pruža/organizuje.

Stavom 3 istog člana definisano je da oglašavanje usluge/usluga igara na sreću mora da sadrži obavještenje o zabrani učestvovanja maloljetnih lica u igrama na sreću i odgovarajući tekst upozorenja o rizicima od zavisnosti koju one mogu izazvati, dok je stavom 4 propisano da se u televizijskom programu: a) pisano i zvučno obavještenje i upozorenje iz stava 3 pomenutog člana emituje na kraju oglasa u vidu grafike sa tekstom sljedeće sadržine: „Licima koja nijesu navršila 18 godina života zabranjeno je učestvovanje u igrama na sreću. Igre na sreću mogu izazvati zavisnost“, b) oglašavanje usluga igara na sreću mora biti jasno označeno, vizuelnim simbolom koji predstavlja crni krug sa bijelim brojem 18+, koji mora biti jasno vidljiv i koji se emituje u gornjem uglu ekrana, nasuprot uobičajenom mjestu identifikacionog znaka medija, tokom cijelog trajanja oglasnog sadržaja.

Kod ovakvog činjeničnog utvrđenja i citiranog zakonskog određenja, Savjet Agencije nalazi da je u konkretnom slučaju suprotno navodima žalioaca, prvostepeni organ imao zakonsko ovlašćenje da vodi predmetni postupak i izrekne upravno-nadzornu mjeru.

Prednje, imajući u vidu da je odredbom člana 177 Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama propisano da Agencija vrši nadzor nad pružanjem audiovizuelnih medijskih usluga, u skladu sa ovim zakonom i propisima donijetim na osnovu njega (kršenje odredbe člana 6 stav 4 Pravilnika), kao i da je ovlašćena da preduzima mjere u slučaju utvrđenih povreda.

Nadalje, odredbom člana 180 istog zakona propisana su izvršna ovlašćenja koja Agencija može preduzeti prema pružaocima AVM usluga u slučaju utvrđenih povreda zakona, propisa donijetih na osnovu zakona, odnosno akta Agencije i propisa koji se primjenjuju u Crnoj Gori.

Propisano odredbom člana 177 i člana 180 ne može se tumačiti odvojeno jedno od drugog, već u njihovoj međusobnoj, sistemskoj i funkcionalnoj vezi, u skladu sa principom jedinstva pravnog poretka i duhom Zakona.

Smisao propisanog odredbom člana 177 nije da ograniči nadležnost Agencije isključivo na povrede Zakona o audiovizuelnim medijskim uslugama i propisa donijetih na osnovu pomenutog Zakona, već da se uredi institucionalni okvir i metodologija nadzora.

Normativni okvir člana 177 Zakona odnosi se na status, mehanizme i režim nadzora, dok se materijalni osnov za izricanje upravno-nadzornih mjera nalazi u propisanom odredbom člana 180.

Kod ovakvog zakonskog određenja, Agencija je dužna da preduzme upravne mjere i radnje utvrđene Zakonom o audiovizuelnim medijskim uslugama i naloži pružaocu usluge da u razumnom roku otkloni uočene nedostatke, pri čemu je zakonodavac jasno povjerio Agenciji regulatornu i nadzornu funkciju u oblasti audiovizuelnih medijskih usluga uključujući i oglašavanje kao vid komercijalne audiovizuelne komunikacije.

Pravna priroda nadležnosti Agencije obuhvata nadzor nad svim vrstama oglašavanja koje se emituju u okviru audiovizuelnih medijskih usluga, bez obzira na to da li su pojedini segmenti oglašavanja dodatno regulisani posebnim propisima iz drugih oblasti. Naime, činjenica da je određena oblast oglašavanja dodatno normirana posebnim propisom (kao što je Zakon o igrama na sreću) ne isključuje nadležnost Agencije da cijeni usklađenost takvog oglašavanja sa pravilima koja važe za audiovizuelne medijske usluge. U tom smislu, Agencija nije postupala „ultra vires“ time što je, prilikom ocjene zakonitosti predmetnih oglasnih sadržaja, uzela u obzir i relevantne odredbe posebnog zakona, imajući u vidu da se radi o sadržaju koji je emitovan u okviru AVM usluge, te stoga potpada pod njenu regulatornu nadležnost.

Dodatno, odredbom člana 88 stav 2 Zakona o igrama na sreću propisano je da nadzor nad sprovođenjem odredbi tog zakona, a koje se odnose na oglašavanje igara na sreću u medijima vrši ministarstvo nadležno za poslove medija i regulatorni organ.

U konkretnom slučaju, u okviru audiovizuelne medijske usluge emitovan sadržaj koji promovise igre na sreću. Imajući u vidu sistemski pristup zakonodavca, jasno proizlazi da je namjera bila da se zaštiti javnost, posebno maloljetnici, obezbijedi kumulativna primjena pravila o AVM uslugama i posebnih pravila koja se odnose na specifične oblike oglašavanja. Prema tome, pozivanje prvostepenog organa na odredbe posebnog zakona nije predstavljalo proširenje nadležnosti, već dopunsko normativno uporište za pravilnu procjenu štetnosti i nedopuštenosti emitovanog oglasnog sadržaja.

Drugostepeni organ nalazi da se žalbeni navodi kojima se osporava nadležnost Agencije zasnivaju na pogrešnom tumačenju propisa i neprihvatanju da regulator u oblasti audiovizuelnih medija ima ovlaštenje da kontroliše cjelokupni sadržaj emitovan u okviru AVM usluga, uključujući i oglašavanje koje je predmet dodatne regulacije. Nadležnost Agencije je sveobuhvatna kada je riječ o zaštiti korisnika medijskih sadržaja, posebno u pogledu zaštite maloljetnika, sprječavanja štete i očuvanja javnog interesa, što proizlazi iz svrhe Zakona i regulatorne funkcije Agencije.

Nadalje, ispitujući navode u preostalom dijelu pobijanog rješenja, drugostepeni organ nalazi da je prvostepeni organ pravilno zaključio kada je našao da je u oglasnim porukama emitovanim 27. avgusta 2025. godine u okviru televizijskih programa „Prvi program Televizije Crne Gore“, „Drugi program Televizije Crne Gore“ i „Parlamentarni program“, vizuelni simbol „18+“ bio je prisutan, ali način i pozicija njegovog prikazivanja nijesu bili u skladu sa odredbama Pravilnika, odnosno člana 6 stav 4 tač b) Pravilnika. Prednja sa razloga što je vizuelni simbol „18+“ emitovan u gornjem desnom uglu, u neposrednoj blizini ili djelimično ispod identifikacionog znaka medija, a ne kako je to propisano nasuprot uobičajenom mjestu identifikacionog znaka medija.

Takođe, emiter je kako to pravilno nalazi prvostepeni organ prekršio odredbe člana 17 stav 1 tačka 2 i člana 17 stav 3 tačka 1 Zakona o igrama na sreću, kojima su predviđene zabrane oglašavanja ovih i ovakvih usluga u radijskim i televizijskim programima u vremenu od 06:00 do 22:00 sati, kao i idealizovanja igara na sreću i predstavljanje istih kao pozitivnih i poželjnih.

Imajući u vidu prednje iznijeto, uvidom u nalaz Sektora za nadzor, nesporno je utvrđeno da su oglasne poruke za usluge igara na sreću „Sbbet“ i „Volcano bet“ emitovane u više navrata upravo u zabranjenom vremenskom okviru, u okviru televizijskih programa „Prvi program Televizije Crne Gore“, „Drugi program Televizije Crne Gore“ i „Parlamentarni program“.

Po nalaženju ovog organa, prvostepeni organ je pravilno postupio kada je našao da činjenica da su oglasne poruke sadržavale propisana upozorenja ne otklanja odgovornost za povredu vremenskog ograničenja za njihovo emitovanje, obzirom da je pomenuto ograničenje apsolutne prirode. U konkretnom slučaju namjera zakonodavca je upravo zaštita maloljetnih gledalaca, iz kog razloga zakon ne predviđa mogućnost oglašavanja usluga igara na sreću u terminu od 6:00 do 22:00 sata, čak ni uz ispunjavanje uslova vezanih za označavanje i upozoravajuće poruke, već takvo oglašavanje u potpunosti zabranjuje.

Drugostepeni organ nalazi da je prvostepeni organ pravilno utvrdio činjenično stanje i izvršio adekvatnu pravnu kvalifikaciju oglasne poruke priređivača „Volcano bet“, kada je našao da ista sadrži elemente koji predstavljaju idealizaciju učešća u igrama na sreću, što je zabranjeno članom 17 stav 3 tač. 1 Zakona.

Iz sadržaja oglasne poruke jasno proizilazi da se u konkretnom slučaju korišćenjem verbalnih poruka i vizuelnih prikaza stvara predstava o igrama na sreću kao izvoru pozitivnih, poželjnih, intezivnih emocija i društvenog priznanja

Takvo predstavljanje ima karakter idealizacije učešća u igrama na sreću, što je izričito zabranjeno.

Prvostepeni organ je osnovano zaključio da je oglasna poruka strukturisana tako da povezuje uspjeh i euforiju sa priređivačem igara na sreću „Volcano bet“, čime se kod prosječnog gledaoca stvara nerealna i sugestivna o pozitivnim efektima učešća u igrama na sreću. Stoga je pravilno ocijenio prvostepeni organ da predmetni oglasi imna idealizujući karakter, što je u suprotnosti sa gore citiranom zakonskom odredbom.

Polazeći od svega navedenog, drugostepeni organ je ocijenio da je prvostepeni organ pravilno primijenio materijalno pravo, da je imao ovlaštenje da cijeni usklađenost predmetnih oglasnih sadržaja sa propisima, te da je izrečena mjera proporcionalna i zasnovana na zakonu.

Slijedom navedenog, navodi žalbe pravno su irelevantni za drugačije odlučivanje u ovoj pravnoj stvari, jer se zasnivaju na pogrešnom tumačenju relevantnih odredbi i pravnog okvira u kojem je prvostepeno rješenje donijeto.

Kod ovako utvrđenog stanja stvari i citiranih zakonskih odredbi, Savjet Agencije je utvrdio da je prvostepeno rješenje donijeto bez povrede pravila postupka i da se zasniva na potpuno i pravilno utvrđenom činjeničnom stanju, na koje je pravilno primjeno materijalno pravo, te da nije povrijeđen zakon na štetu emitera.

Na osnovu izloženog, a saglasno članu 126 stav 3 i stav 4 Zakona o upravnom postupku, Savjet Agencije je odlučio kao u dispozitivu ovog Rješenja.

Ovo Rješenje će biti objavljeno na internet stranici Agencije za audiovizuelne medijske usluge, www.amu.me.

Ovo Rješenje stupa na snagu danom donošenja.

UPUTSTVO O PRAVNOJ ZAŠTITI:

Ovo Rješenje je konačno i protiv njega se može pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore, u roku od 20 dana od dana prijema ovog Rješenja.

Predsjednik
Savjeta Agencije za audiovizuelne medijske usluge
dr Branko Bošković



Dostavljeno:

- „Radio i Televizija Crne Gore“
- Direktorica Agencije za audiovizuelne medijske usluge
- Sektor za pravne i ekonomske poslove
- Sektor za nadzor
- Sektor za opšte i međunarodne poslove
- Sektor za informaciono-komunikacione tehnologije