



PRIMLJENO:	23. VII 2013. GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	10-1/13-8/18
VEZA:	
EPA:	194 XXV
SKRAĆENICA:	PRILOG:

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj:08-905/9
Podgorica, 18. jul 2013. godine

PREDSJEDNIKU SKUPŠTINE CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore, na sjednici od 11. jula 2013. godine, razmotrila je Amandmane (I-VII) na Predlog zakona o elektronskim komunikacijama (predlagači poslanici Zoran Vukčević, Zoran Jelić i Zorica Kovačević), koje dostavila Skupština Crne Gore.

Amandmani glase:

AMANDMAN I

„Odredbu člana 17 Predloga zakona brisati“

Vlada ne prihvata Amandman I.

O b r a z l o ž e n j e

Predlogom zakona je, u skladu sa Zakonom o sprečavanju sukoba interesa, određen krug lica radi sprečavanja eventualnog nastupanja sukoba interesa.

Eventualno, sužavanje kruga lica u Predlogu zakona moglo bi da dovede do međusobne neusaglašenosti ova dva zakona.

U tom smislu je i utvrđivanje, kao povezanog lica i srodnika po tazbini do prvog stepena srodstva, u skladu sa Zakonom o sprečavanju sukoba interesa, tako da su neosnovani navodi iz podnietog amandmana da se Predlogom zakona „krug lica u tolikoj mjeri proširuje kao, recimo, na srodnike po tazbini“.

AMANDMAN II

„U članu 19, stav 4 brisati.“

Vlada ne prihvata Amandman II.

O b r a z l o ž e n j e

U nadležnosti Skupštine Crne Gore, kao najvišeg organa zakonodavne vlasti, jeste imenovanje i razrješenje predsjednika i članova Savjeta Agencije.

Stoga nije protivustavno, već legitimno pravo Skupštine da može imati na raspolaganju ovaj zakonski mehanizam razrješenja, zbog neusvajanja finansijskog izvještaja, u slučaju da Skupština, kao nadležni organ, nije zadovoljna radom Agencije odnosno Savjeta, kao organa upravljanja, te da njihove članove može razriješiti zbog neprofesionalnog i/ili nekvalitetnog rada.

Ne stoje navodi predlagača Amandmana da je ova odredba suprotna principu nezavisnosti regulatornih tijela, iz razloga što su regulatorna tijela nezavisna od

učesnika na tržištu telekomunikacija, pa se organu koji imenuje i razrješava članove Savjeta ne može osporiti pravo da se, u slučaju lošeg poslovanja i rada, aktivira i ovaj zakonski mehanizam neophodne kontrole rada organa upravljanja Agencijom.

Takođe, ne stoje ni navodi predlagača Amandmana da se ovim ustanovljava princip automatizma prilikom razrješavanja, jer će se razlozi za eventualno razrješenje cijeliti u svakom konkretnom slučaju.

U prilog tome ide i činjenica da je st. 5 i 6 predmetnog člana 19 Predloga zakona propisano da se razlozi za razrješenje posebno obrazlažu i da se odluka o razrješenju objavljuje u „Službenom listu Crne Gore“.

Dakle, ne postoji bojazan da odluka Skupštine bude motivisana i političkim razlozima, kako se to navodi u obrazloženju Amandmana, jer, shodno navedenoj zakonskoj odredbi, ona mora biti posebno obrazložena, što znači da će se u obrazloženju odluke o razrješenju jasno navesti razlozi za razrješenje.

Vlada posebno ukazuje da je ova odredba, većinom glasova svih poslanika u Skupštini, amandmansi unijeta u važeći Zakon o elektronskim komunikacijama iz 2011. godine („Službeni list CG“, broj 32/11), te da je kao takva zadržana i u Predlogu zakona o elektronskim komunikacijama i to iz dva razloga: prvo, ova odredba odražava većinsku volju Parlamenta, koji donosi zakone i koji je organ državne vlasti u čijoj je nadležnosti poslovanje Agencije i drugo, Agencija je od Ustavnog suda tražila ocjenu ustavnosti i zakonitosti ove odredbe. Dok se Ustavni sud ne izjasni o ustavnosti i zakonitosti ove odredbe, pretpostavka je da je ona i ustavna i zakonita.

Nesnovani su argumenti predlagača Amandmana da članovi Savjeta imaju individualnu odgovornost, jer se odluke donose većinom glasova, tako da Skupština rad Savjeta tretira kao rad kolektivnog organa.

Jedini izuzetak bi mogao biti u slučaju da je neki član Savjeta izdvojio svoje mišljenje ili ukazao Savjetu na propuste ili nezakonitost i/ili neprofesionalnost u postupanju i radu, o čemu i u Agenciji i u Savjetu, shodno Poslovniku o radu Savjeta, mora postojati dokumentacija koja Skupštini mora biti dostavljena.

Bez značaja je i pozivanje na Okvirnu Direktivu (tačka 11 Preambule), kojom je propisano da države članice treba da garantuju nezavisnost nacionalnih regulatornih organa u pogledu nepristrasnosti njihovih odluka. Ovdje je riječ o odlukama Agencije, a ne o odlukama Skupštine.

Nesnovano je i pozivanje na član 3 tačka 2 iste Direktive, kojom je propisano da će država članica garantovati nezavisnost nacionalnih regulatornih tijela time što će obezbijediti da su ona pravno i funkcionalno nezavisna od svih organizacija koje obezbjeđuju elektronske komunikacione mreže, opremu ili servise.

Evidentno je da je Skupština najviši državni organ vlasti, čiji su poslanici predstavnici legitimno izabranih političkih partija i koji je nezavisan od svih drugih organa vlasti i da je iz navedene odredbe jasno na koje se organizacije, koje obezbjeđuju elektronske komunikacione mreže i servise, odnosi.

Takođe, bez značaja je i navođenje da su stupile na snagu odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, jer je Crna Gora započela proces pregovora s Evropskom unijom i u domenu pregovora je dalje usaglašavanje zakonske regulative u Crnoj Gori s regulativom EU.

Vlada ukazuje da je ovakvo rješenje već poznato u pravnom sistemu Crne Gore, jer i Zakon o energetici sadrži odredbu kojom je predviđeno razrješenje članova Savjeta regulatorne Agencije za energetiku u slučaju neusvajanja godišnjeg energetskeg plana.

Neosnovani su navodi iznijeti u predlogu Amandmana da je Evropska Komisija u svojim komentarima u vezi s ovom odredbom istakla da „djeluje nejasno i podložno različitom tumačenju“, jer je EK taj komentar imala na tačku 3) stava 1 člana 19 predloga Zakona - „ne izvršava ili nesavjesno, neblagovremeno ili nemarno obavlja svoju dužnost“.

AMANDMAN III

„Brisati odredbu člana 27 Predloga zakona.“

Vlada ne prihvata Amandman III.

O b r a z l o ž e n j e

Podsjećanja radi, Vlada je predložila, a Skupština u januaru ove godine, većinom glasova, usvojila set izmjena zakona u raznim oblastima, kojima se privremeno, do 1. januara 2016. godine, uvodi ova mjera uplaćivanja viška sredstava svih regulatora u Budžet Crne Gore.

Evropska Komisija je konstatovala da ova odredba može biti u suprotnosti s članom 12 Direktive o autorizaciji, u slučaju kad višak potiče iz administrativnih taksi. Dakle, kondicionalno, hipotetički može biti u suprotnosti, ali i ne mora, tako da su neosnovani navodi u obrazloženju Amandmana kojim se poziva na mišljenje EK.

Imajući u vidu da je ova mjera uvedena svim regulatorima, da je oročena jer je privremenog karaktera, te da u mišljenju EK nije decidirano istaknuto da je u suprotnosti s regulativom EU (što potvrđuje i Tabela usklađenosti Predloga zakona s EU direktivama, koja je potvrđena od strane Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, kao nadležnog organa), bez značaja je dalja argumentacija predlagača Amandmana koja se tiče međusobne neusklađenosti pojedinih odredbi zakona, jer su zasnovane na hipotetičkim osnovama, tj. pretpostavkama na koji način bi se moglo desiti da se ostvari višak u budžetu.

Vlada napominje da je, prema Predlogu zakona, Agencija u obavezi da u pripremi plana rada, koji je osnova finansijskog plana, konsultuje sve operatore, što je polazna osnova za realan plan, koji, kao i finansijski plan, usvaja Skupština, tako da i u toj proceduri usvajanja postoji mogućnost dodatne revizije od strane Skupštine.

AMANDMAN IV

„Brisati odredbu člana 32, stav 6 Predloga zakona.“

Vlada ne prihvata Amandman IV.

O b r a z l o ž e n j e

Predlagač Amandmana navodi član 13 Zakona o upravnom sporu kojim je propisano da tužba, po pravilu, ne sprječava izvršenje upravnog ili drugog akta protiv koga je podnijeta.

U vezi s ovim članom Zakona, akcenat treba staviti na riječi: „po pravilu“, jer su upravo ove riječi ključne za pravilno razumijevanje predmetnog člana.

Nadalje, predlagač Amandmana navodi i član 214 Zakona o opštem upravnom postupku kojim je propisano da je konačno rješenje ono koje se više ne može pobijati žalbom i da od nastupanja pravnog dejstva konačnosti stranka može ostvarivati svoja prava, ako zakonom nije drukčije određeno.

Takođe, u vezi s ovim članom Zakona, akcenat treba staviti na riječi: „ako zakonom nije drukčije određeno“, jer jeste upravo Predlogom zakona drugačije uređena ova situacija, a u skladu s navedenim članom Zakona o opštem upravnom postupku, te su upravo ove riječi ključne za pravilno razumijevanje predmetnog člana.

Vlada ukazuje da predlagač Amandmana djelimično navodi odredbu člana 32 stav 2 Predloga zakona, navodeći da se na postupak pred Agencijom primjenjuju odredbe zakona kojim je uređen opšti upravni postupak, izostavivši iz navoda ključne riječi ovog stava: „ako ovim zakonom nije drugačije određeno“, a jeste određeno drugačije, u skladu s navedenim odredbama Zakona o upravnom sporu i Zakona o opštem upravnom postupku.

Predmetna odredba je predložena s obzirom na činjenicu da se na ovaj način mogu spriječiti eventualne štetne posljedice izvršenja konačne odluke i zaštititi funkcionisanje i sigurnost poslovnog ambijenta u oblasti elektronskih komunikacija u Crnoj Gori.

AMANDMAN V

„Brisanje odredbe člana 35 stav 2 Predloga zakona.“

Vlada prihvata Amandman V.

AMANDMAN VI

„Odredbu „Pravo službenosti“ član 45 Predloga zakona izmijeniti tako da glasi:

„Javno pravno ograničenje svojine

Član 45

(1) Vlasnici nepokretnosti dužni su da operatorima omogućće nesmetan pristup do nepokretnosti i na nepokretnosti radi izgradnje, održavanja i korišćenja elektronskih komunikacionih mreža i elektronske komunikacione infrastrukture i povezane opreme.

(2) Na odnose iz stava 1 ovog člana shodno se primjenjuju propisi o eksproprijaciji.

(3) Operator je dužan da, prilikom izgradnje elektronskih komunikacionih mreža i elektronske komunikacione infrastrukture i povezane opreme na tuđem zemljištu i objektu, sprovede mjere zaštite elektronske komunikacione mreže, elektronske komunikacione infrastrukture i povezane opreme od oštećenja do kojih bi moglo da dođe redovnim korišćenjem tog zemljišta ili objekata.“

Vlada ne prihvata Amandman VI.

O b r a z l o ž e n j e

Na odnose propisane odredbom člana 45 - Pravo službenosti ne mogu se primijeniti odredbe Zakona o eksproprijaciji, imajući u vidu krug korisnika eksproprijacije prema tom zakonu. Napominjemo da je eksproprijacija pravni institut lišenja ili ograničenja prava svojine, svakako, rigidniji od Predlogom zakona predviđenog pravnog instituta prava službenosti, a cilj predloženih odredbi nije ni oduzimanje ni lišavanje vlasnika nepokretnosti njegove svojine, već samo korišćenje pravnih instituta prolaza i puta (pravo službenosti) radi izgradnje, održavanja i korišćenja elektronskih komunikacionih mreža i elektronske komunikacione infrastrukture i povezane opreme.

U vezi s ovim amandmanom, ističemo da se i u postupku eksproprijacije vrši prethodno, neposredno sporazumijevanje o pravičnoj naknadi koja se određuje cijenom nepokretnosti. Nadalje, ukoliko stranke u postupku eksproprijacije ne postignu sporazum, o tome odlučuje sud.

Pored navedenog, eksproprijacija kao institut ne treba da predstavlja primarni institut koji će se primijeniti, kako je to predviđeno i Zakonom o eksproprijaciji.

Takođe, predloženim odredbama prava službenosti, a u skladu sa Zakonom o svojinsko-pravnim odnosima, štiti se vlasnik nepokretnosti i njegova privatna svojina, budući da operatori, koji su potencijalni korisnici tih dobara, ista samo koriste i za to su dužni da vlasnicima nepokretnosti plate nadoknadu, u skladu saugovorom, kao obostrano izraženom voljom obje strane, kojim se, takođe, regulišu i sva ostala međusobna prava i obaveze.

Pogrešna je ocjena predlagača Amandmana da predmetni odnosi treba da se podvedu pod institut javno pravnog ograničenja svojine jer se radi o djelatnosti od javnog interesa, što djelatnost elektronskih komunikacija jeste, ali operatori – preduzeća koja se bave ovom djelatnošću, nijesu javna preduzeća kojima je država povjerila zaštitu javnog interesa.

Upravo, argumentacija profesora Gamsa, na kojeg se predlagač Amandmana poziva, govori u prilog uspostavljanja službenosti, jer: Službenost se zasniva radi racionalnijeg ekonomskog iskorišćavanja jednog dobra, a administrativno pravno ograničenje svojine uvodi se radi interesa: ekonomskog, zdravstvenog, vojno-odbrambenog, estetskog, itd.–uže ili šire zajednice.

Dakle, i profesor Gams se poziva na užu ili širu zajednicu kao korisnike instituta eksproprijacije, a ne na preduzeća koja obavljaju određenu djelatnost, koja jeste od javnog interesa, a interesi koje profesor navodi – ekonomski, zdravstveni, vojno-odbrambeni, estetski, itd. upravo, su interesi koje je država dužna da štiti.

Neosnovi su navodi predlagača Amandmana o hitnim intervencijama u slučaju nepostojanja sporazuma, kako se navodi u obrazloženju Amandmana, iako se radi o ugovoru koji važi do donošenja odluke suda, jer operator, do donošenja odluke suda, ne može početi da koristi nepokretnost koje su u nečijem vlasništvu.

Takođe, neosnova je i konstatacija da je ova odredba neprimjenljiva kod objekata koji su već postavljeni, jer se tek nakon donošenja zakona počinje s njegovom primjenom, tako da se ova odredba odnosi isključivo na buduće slučajeve jer se zakon ne može primjenjivati retroaktivno.

AMANDMAN VII

„Poglavlje 12 „Nadzor“ sa odredbama 184-191 izmijeniti na sljedeći način:

- u članu 184 brisati riječi „Ministarstvo i“;
- u članu 185 stav 1 umjesto riječi „organ uprave nadležan za inspekcijske poslove“ staviti riječ „Agencija“;
- u istom članu stav 2 brisati;
- u istom članu stav 3 brisati riječi „odnosno nadzornik“ i „odnosno stručnog“;
- u istom članu stav 4 brisati riječi „stručni nadzor“;
- član 188 brisati;

- u članu 189 brisati naslov te odredbe, a odredbe tačke 1-10 smatrati odredbama 8-18 člana 187 Predloga zakona;
- u istom članu odredbama stava 2/3/4 i 5 umjesto riječi „nadzornik“ u odgovarajućem padežu staviti riječ „inspektor“;
- u istom članu stav 6 brisati;
- u članu 190 umjesto riječi „stručnog“ staviti riječi „inspekcijskog“;
- član 191 brisati.“

Vlada ne prihvata Amandman VII.

O b r a z l o ž e n j e

U obrazloženju navedenog amandmana predlagač se poziva na mišljenje Evropske komisije, koje prvo navodi, a zatim ga proizvoljno interpretira i proizvoljno donosi zaključak, koji ne korespondira s komentaram Evropske komisije.

Naime, u mišljenju Evropske komisije stoji da će biti potrebna dalja objašnjenja i razjašnjenja kako bi se shvatila uloga i funkcija inspektora na polju regulacije tržišta elektronskih komunikacija, očekujući dalje pojašnjenje našeg pravnog sistema u smislu razumijevanja postojanja novog organa odnosno Uprave za inspekcijske poslove.

Imajući u vidu da se podnijetim amandmanom predlaže prenošenje nadležnosti inspekcijske kontrole s Uprave za inspekcijske poslove na Agenciju za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, Vlada ukazuje da inspekcijska kontrola, kao mehanizam kontrole koji država posjeduje, treba da ostane u nadležnosti izvršne vlasti.

Navedeno je da, u skladu sa sistemskim opredjeljenjem, inspekcijska kontrola nad sprovođenjem zakona i propisa donijetih na osnovu zakona, predstavlja jednu od osnovnih funkcija izvršne vlasti i da je i odgovarajućim odredbama Predloga zakona definisana jasna razlika između funkcije stručnog nadzora i inspekcijske kontrole, tako da jedna drugu međusobno ne isključuju.

PREDSJEDNIK
Milo Đukanović, s.r.