

SKUPŠTINA CRNE GORE
n/r Andriji Mandiću, predsjedniku

CRNA GORA	
SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO:	30.12 20.25 GOD.
KLASIFIKACIJA:	33/25-7
BR. DOK.	
VEŠTAČ.	
PR.	827 XXVIII
KRAĆENICA:	
PRIDOD.	

Podgorica

Na osnovu člana 93 stav 1 Ustava Crne Gore i člana 130 Poslovnika Skupštine Crne Gore podnosimo **PREDLOG ZAKONA O DOPUNI ZAKONA O ZARADAMA U JAVNOM SEKTORU**, radi stavljanja u skupštinsku proceduru.

Podgorica, 30. decembar 2025. godine.

POSLANICA:

1. Zdenka Popović

Z. Popović

**ZAKON
O DOPUNI ZAKONA O ZARADAMA ZAPOSLENIH U JAVNOM
SEKTORU**

Član 1

U članu 41 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 016/16 od 08.03.2016, 083/16 od 31.12.2016, 021/17 od 31.03.2017, 042/17 od 30.06.2017, 012/18 od 23.02.2018, 039/18 od 15.06.2018, 042/18 od 29.06.2018, 034/19 od 21.06.2019, 130/21 od 16.12.2021, 146/21 od 31.12.2021, 092/22 od 22.08.2022, 152/22 od 30.12.2022, 113/23 od 15.12.2023, 048/24 od 24.05.2024, 084/24 od 06.09.2024)poslije riječi: "u Centralnoj banci Crne Gore," dodaju se riječi: "Regulatornoj agenciji za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti, Agenciji za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost i Agenciji za audiovizuelne medijske usluge".

Član 2

Ovaj zakon stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore", a primjenjivaće se od 1. marta 2026. godine.

Obrazloženje

I USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o dopuni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru sadržan je u odredbama člana 16 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojim je utvrđeno da se zakonom, u skladu sa Ustavom uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Osnovni razlog za donošenje Zakona o dopuni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 016/16 od 08.03.2016, 083/16 od 31.12.2016, 021/17 od 31.03.2017, 042/17 od 30.06.2017, 012/18 od 23.02.2018, 039/18 od 15.06.2018, 042/18 od 29.06.2018, 034/19 od 21.06.2019, 130/21 od 16.12.2021, 146/21 od 31.12.2021, 092/22 od 22.08.2022, 152/22 od 30.12.2022, 152/22 od 30.12.2022, 113/23 od 15.12.2023, 048/24 od 24.05.2024, 084/24 od 06.09.2024) jeste usklađivanje zakonodavnog akta sa pravnom tekovinom EU i najboljom evropskom praksom. Naime, Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru čiji je osnovni tekst stupio na snagu 08.03.2016. godine, nije usklađen sa direktivama EU i međunarodnim i evropskim standardima koja definišu poziciju nezavisnih i regulatornih tijela i zahtijevaju operativnu i finansijsku nezavisnost i institucionalnu autonomiju regulatornih tijela.

Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, u članu 1 propisano je da se tim zakonom uređuje način utvrđivanja i ostvarivanja prava na zaradu, naknadu zarade i druga primanja zaposlenih u javnom sektoru, način obezbjeđivanja sredstava i druga pitanja od značaja za ostvarivanje ovih prava, dok je u članu 2 stav 1 tačka 3 utvrđeno da su zaposleni u nezavisnim ili regulatornim tijelima obuhvaćeni ovim zakonom, odnosno dio su javnog sektora.

U pravnom sistemu Crne Gore postoje nezavisna regulatorna tijela, koja su zakonom osnovana radi regulacije određenih tržišta monopolskih djelatnosti, u cilju ograničenja monopola i stvaranja uslova za ravnopravan i transparentan tretman korisnika, kao i investiranje u korist razvoja i to na način kojim se obezbjeđuje transponovanje evropske pravne tekovine u domaće zakonodavstvo. Ova tijela su osnovana zakonom, koji utvrđuje

njihov status, organe, uslove za njihov izbor i imenovanje, zabrane u pogledu sukoba interesa, poslove koji su im dati u nadležnost, način finansiranja i dr.

Nezavisno regulatorno tijelo u bankarskom sektoru je Centralna banka Crne Gore, u sektoru energetike Regulatorna agencija za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti, elektronskih komunikacija Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, a u oblasti audiovizuelnih medijskih usluga Agencija za audiovizuelne medijske usluge. Zajedničko za svaku od ovih institucija je da se ne finansiraju iz budžeta države već od naknada koje plaćaju subjekti koje regulišu, da su dužne da postupaju nezavisno od bilo kakvog tržišnog interesa i da ne smiju tražiti ili postupati po uputstvima državnih i drugih organa u vršenju poslova zbog kojih su osnovane, što znači da moraju biti nezavisne od državnih organa i regulisanih subjekata.

Garant njihove nezavisnosti, u skladu sa evropskim zakonodavstvom koje je Crna Gora preuzela i na čiju se primjenu obavezala je država. To su nezavisna regulatorna tijela koja se finansiraju iz sopstvenih prihoda na način propisan zakonom, i čiju finansijsku nezavisnost obezbjeđuje država u skladu sa prihvaćenim međunarodnim obavezama.

Kada je riječ o finansiranju, Zakonom o centralnoj banci propisano je da Centralna banka samostalno stiče, upravlja, koristi i raspolaže državnom imovinom za izvršavanje funkcija utvrđenih zakonom.

Zakonom o audiovizuelnim medijskim uslugama, Zakonom o elektronskim komunikacijama i Zakonom o energetici, propisano je da se sredstva za finansiranje Agencije za audiovizuelne medijske usluge (AVM), Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost i Regulatorne agencije za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti utvrđuju finansijskim planom čiji predlog svake godine za narednu godinu utvrđuje nadležni organ ovih agencija, a usvaja Skupština Crna Gore u postupku propisanim zakonom.

Od svih navedenih nezavisnih regulatornih tijela jedino je, još od donošenja Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, od primjene ovog zakona, u članu 41 izuzeta Centralna banka.

Predloženom dopunom u članu 41 predviđeno je izuzimanje Regulatorne agencije za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti, Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost i Agencije za pružanje audiovizuelnih medijskih usluga, jer će se

njihovim izuzimanjem ispuniti zahtjevi EU direktiva i obezbijediti puna autonomija regulatora u izvršavanju i raspodjeljivanju sredstava utvrđenih finansijskim planom.

III. USAGLAŠENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Direktivom EU 2019/944 Evropskog parlamenta i savjeta od 5. juna 2019. godine, kao i drugim aktima Petog paketa propisa EU u oblasti energetike, koji su transponovani u novi Zakon o energetici, utvrđene su nove funkcije i proširen obim djelovanja regulatornih tijela.

U Implementacionom izvještaju Energetske zajednice objavljenom krajem 2023. godine, ponovo je istaknuto (isto je naglašavano i u ranijim aktima EZ) da je nezavisnost crnogorskog regulatora energetskog sektora ugrožena zbog primjene Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru čija je primjena dovela do značajno nižih zarada zaposlenih u odnosu na zarade u sektoru koji reguliše, čime je dovedena u situaciju da ne može da privuče nove kadrove iz energetskog sektora, kao ni zadrži postojeće.

I Evropska komisija je u svom Izvještaju o napretku Crne Gore za 2024. godinu ponovo naglasila važnost nezavisnosti regulatora i ukazala da: Institucionalna nezavisnost Regulatorne agencije za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti treba da se unaprijedi usklađivanjem upravljanja zaposlenima sa onima koji se primjenjuje na druga nezavisna tijela, što je i prepoznato Nacrtom akcionog plana za realizaciju preporuka iz Izvještaja EK za 2024. godinu za pregovaračko poglavlje 15-energetika.

Donošenjem novog Zakona o energetici ("Službeni list CG", 28/25) izvršeno je dalje usklađivanje zakonodavstva Crne Gore sa pravnom tekovinom EU u oblasti energetike. Odredbe Zakona o energetici i podzakonski akti koji će biti doneseni na osnovu istog usklađuju se sa Direktivom (EU) 2019/944/EU o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije, koja u članu 57 propisuje da ugovorne strane jamče nezavisnost regulatornog tijela i osiguravaju njegovo objektivno i transparentno izvršavanje datih ovlašćenja, kao i da radi zaštite nezavisnosti ugovorne strane (države članice) posebno osiguravaju, između ostalog da regulatorno tijelo raspolaže neophodnim ljudskim i finansijskim resursima potrebnim za efikasno i djelotvorno izvršavanje svojih dužnosti i ovlašćenja i da regulatorno tijelo ima autonomiju u izvršavanju finansijskih sredstava utvrđenih godišnjim budžetom.

Slično je propisano i u Direktivi 2018/1972/EU o evropskom kodu za elektronske komunikacije ("Službeni list CG", broj 100/24) koja je transponovana u Zakon o elektronskim komunikacijama. Direktivom je u više članova propisano da je važno da nacionalna regulatorna tijela imaju vlastiti budžet koji im posebno omogućava zapošljavanje dostatnog broja stručnog osoblja, kao i da bi nacionalna regulatorna tijela u granicama svojeg budžeta trebala autonomno upravljati svojim finansijskim i ljudskim resursima.

Krajem 2018. godine, usvojene su izmjene i dopune Direktive (EU) 2018/1808 Evropskog parlamenta i Savjeta o izmjenama i dopunama Direktive 2010/13/EU o koordinaciji određenih zakonskih odredbi, regulaciji ili upravnim radnjama u državama članicama koje se tiču pružanja audio-vizuelnih medijskih usluga (Direktiva o audio-vizuelnim medijskim uslugama) sa aspekta promijenjenih realnosti na tržištu (u daljem tekstu: Direktiva o AVM uslugama), koja je transponovana u Zakon o audiovizuelnim medijskim uslugama ("Službeni list CG", broj 54/24). Članom 30 stav 3 ove direktive je propisano, a to prenijeto u ovaj zakon, da države članice osiguravaju da nacionalne regulatorne vlasti ili tijela imaju odgovarajuće finansijske i ljudske resurse kao i ovlašćenja za efikasno izvršavanje svojih nadležnosti. Države članice su dužne da osiguraju da se nacionalnim regulatornim vlastima ili tijelima omoguće vlastiti godišnji budžet koji se javno objavljuje.

Predloženom dopunom u članu 41 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru vrši se usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i najboljom evropskom praksom na način da se nezavisnim regulatorima obezbijedi finansijska, a time i puna nezavisnost u okvirima i zahtjevima propisanom evropskim pravom, u svakoj od navedenih oblasti.

IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Odredbom člana 1 Predloga zakona o dopuni zakona zaposlenih u javnom sektoru, u članu 41 koji definiše izuzeća od primjene Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, poslije riječi: "Centralna banka Crne Gore," dodaju se riječi: "Regulatornoj agenciji za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti, Agenciji za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost i Agenciji za audiovizuelne medijske usluge".

V. FINANSIJSKA SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Implementacija predloženog Zakona o dopuni zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ne zahtijeva dodatno izdvajanje sredstava iz Budžeta Crne Gore. Regulatorna agencija za energetiku i regulisane komunalne djelatnosti, Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost i Agencija za audiovizuelne medijske usluge se ne finansiraju iz Budžeta Crne Gore.

Tekst odredbe Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Službeni list Crne Gore", br. 016/16 od 08.03.2016, 083/16 od 31.12.2016, 021/17 od 31.03.2017, 042/17 od 30.06.2017, 012/18 od 23.02.2018, 039/18 od 15.06.2018, 042/18 od 29.06.2018, 034/19 od 21.06.2019, 130/21 od 16.12.2021, 146/21 od 31.12.2021, 092/22 od 22.08.2022, 152/22 od 30.12.2022, 152/22 od 30.12.2022, 113/23 od 15.12.2023, 048/24 od 24.05.2024, 084/24 od 06.09.2024) **koja se dopunjuje:**

VI. IZUZEĆE

Član 41

Odredbe ovog zakona ne odnose se na zaposlene u Centralnoj banci Crne Gore, nezavisnom pravnom licu čiji je osnivač država ili vrši javna ovlašćenja, a koje se pretežno finansira iz sredstava međunarodnih organizacija, Crvenom krstu Crne Gore, zaposlene u privrednom društvu kod kojih je ugovorom o dokapitalizaciji sa stranim pravim licem uređeno pitanje zarada, zaposlene u privrednom društvu čiji je osnivač država a koje se bavi finansijskom - kreditnom djelatnošću u cilju podsticanja privrednog razvoja Crne Gore i zaposlene u privrednom društvu čiji je osnivač država odnosno lokalna samouprava ili je u većinskom vlasništvu države odnosno lokalne samouprave a ostvaruje dobit u poslovanju i uredno izmiruje sve svoje obaveze.