



Broj: 13-082/24-617/2

23.09.2025. godine

U skladu sa odredbom člana 13 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Službeni list CG“, broj: 41/18), Ministarstvo kulture i medija, sačinilo je

IZVJEŠTAJ O OBAVLJENOM KONSULTOVANJU ZAJNTERESOVANE JAVNOSTI

U skladu sa odredbom člana 12 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Službeni list CG“, broj: 41/18), Ministarstvo kulture i medija je dana 18.03.2024. godine, uputilo javni poziv organima, organizacijama, udruženjima i pojedincima (u daljem tekstu: zainteresovanoj javnost) da se uključe u početnu fazu pripreme Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kinematografiji i dostave svoje inicijative, prijedloge, sugestije i komentare u pisanom i elektronskom obliku.

Zainteresovana javnost je pozvana da dostavi svoje inicijative, prijedloge, sugestije i komentare u pisanom obliku Ministarstvu kulture i medija na adresu Njegoševa br. 83, 81250 Cetinje ili u elektronskom obliku na e-mail adresu: ognjen.damjanovic@mku.gov.me.

Konsultovanje zainteresovane javnosti u početnoj fazi pripreme Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kinematografiji, trajalo je 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva na internet stranici Ministarstva kulture i medija, kao i portalu e-uprave.

U periodu određenom za konsultovanje zainteresovane javnosti, nije bilo zainteresovanih subjekata za učešće u konsultacijama i nije bilo dostavljenih inicijativa, prijedloga, sugestija i komentara.

Nakon isteka roka za konsultovanje zainteresovane javnosti, dostavljen je jedinstven prijedlog od strane One Crna Gora d.o.o, Crnogorski Telekom A.D. Podgorica, Društvo za telekomunikacije „MTEL“ d.o.o, „TELEMACH CRNA GORA“ d.o.o, koji glasi:

„Predlaže se brisanje odredaba člana 36, stav 2, tačka 3 i 5 Zakona o kinematografiji, kojima je propisano da su obveznici izdvajanja sredstava za filmski fond, u smislu stava 1 člana 36 Zakona operatori pružanja usluga kablovske, satelitske i internet distribucije, radio i televizijskog programa (KDS/MMDS/IPTV/DTH platforme), kojima je to osnovna djelatnost - 2% od ostvarenog godišnjeg prihoda i operatori javnih komunikacionih mreža, uključujući operatore pristupa internetu - 0,9% godišnjeg prihoda ostvarenog po osnovu internet usluga, distribucije TV programa i iznajmljivanja kinematografskih djela).

Operatori elektronskih komunikacija osporavaju i osporavali su rješenje da uopšte budu opterećeni finansiranjem Filmskog centra, jer nema ni pravnog ni logičnog utemeljenja za izdvajanjem dijela svojih prihoda za potrebe finansiranja kinematografije. Operatori elektronskih komunikacionih usluga su privredna društva, koja da bi nesmetano obavljala svoju djelatnost, a to je pružanje usluga od javnog interesa, moraju prvenstveno da investiraju i ulažu u tehnologiju, kadar i ostale resurse, a na osnovu ostvarenih prihoda od pruženih usluga, investiraju, plaćaju svoje zaposlene, dobavljače, plaćaju naknade za regulaciju, kolektivne organizacije za zaštitu autorskih prava i ostale obavezne dažbine.

Da bi se pored svega navedenog, opteretili dodatnim nametom, smatramo da mora da postoji neko pravno i logično utemeljenje, naročito u vidu iskorišćavanja samog dobra, u ovom slučaju kinematografskog djela.

Naime, članom 36 Zakona propisano je da su obveznici izdvajanja sredstava za Filmski fond, pravna i fizička lica koja se bave djelatnostima korišćenja kinematografskog djela. Međutim, operatori su "iskorišćavanje" kinematografskih djela već platili i plaćaju kroz naknade za distribuciju koje plaćamo TV kućama sa kojima

imamo zaključene ugovore o distribuciji, kao i kroz plaćanje ugovorene tarife za iskorišćavanja autorskih i srodnih prava. Kada se radi o iskorišćavanju filmskih djela, operatori već godinama svakomjesečno izdvajaju 2% od prihoda od pružanja usluga distribucije AVM sadržaja, organizaciji "A-prava Montenegro" koja štiti prava producenata, a što se odnosi kako na strane tako i na domaće autore. Dakle, operatori su već platili i plaćaju korišćenje kinematografskog djela, pa bilo ono domaće, ili strano. Stoga se uvođenje nameta za faktički istu stvar ne može posmatrati nikako drugačije nego kao „duplo oporezivanje“, odnosno oporezivanje za istu stvar. Dalje, kada se radi o visini naknada koje se plaćaju TV kućama za distribuciju TV kanala, ili o visini tarife koja se plaćaju kolektivnim organizacijama za zaštitu autorskih i srodnih prava, moramo napomenuti da u određivanju visine tih naknada učestvuju obje ugovorne strane, i da ona uglavnom odražava protivrjednost dobra koje se koristi, dok to nije slučaj sa iznosom sredstava koja su predviđena predmetnim Zakonom o kinematografiji.

Dakle, radi se o visokim procentima na prihod operatora, koji nema utemeljenje u pogledu same iskorišćenosti kinematografskog djela.

Koliko ovakvo zakonsko rješenje nema nikakvo logično uporište, govori i činjenica da Zakon propisuje i obavezu izdvajanja sredstava i iz prihoda ostvarenih od pružanja usluga pristupa internetu. Naime, kako član 36 propisuje da su obveznici izdvajanja sredstava za filmski fond pravna i fizička lica koja koriste kinematografsko djelo, a da pružanje usluga pristupa internetu nije, niti može predstavljati vid iskorišćavanja kinematografskog djela, jer operatori pružaju usluge pristupa mreži, a ne pristupa kinematografskom djelu, a omogućavanjem pristupa Globalnoj Internet mreži ne možemo imati nadzor nad eventualnim pristupom korisnika određenom kinematografskom djelu.

Na problem finansiranja Filmskog centra Crne Gore od strane operatora elektronskih komunikacija ukazivali smo i prije nego je važeći Zakon usvojen, ali i godinama nakon toga, a bio je predmet brojnih inicijativa za poboljšanje regulatornog okvira. Između ostalog obratili smo se i Vladinom Savjetu za konkurentnost 2019. godine. Pitanje ove neutemeljeno utvrđene naknade bilo je predmet razmatranja tog Vladinog tijela na sjednici od 16. oktobra 2019. godine kojom prilikom je zaključeno da Ministarstvo kulture i Ministarstvo ekonomije, čiji su predstavnici na sjednici imali različite stavove po predmetnom pitanju, razmotre način rješavanja problema u skladu sa najboljom Evropskom praksom. Iz raspoloživih informacija poznato nam je da su dva ministarstva formirala Radnu grupu koja je održala sjednicu krajem februara 2020. godine, ali su nažalost okolnosti zdravstveno ekonomske krize uzrokovala da se te aktivnosti nijesu okončale.

Takođe smo se obraćali 42 i 43. Vladi Crne Gore i posebno resornim ministrima, a pored toga u dva navrata iskoristili javni poziv za dostavljanje inicijativa za Program rada Vlade za 2021. kao i Program za 2022. godinu i predložili izmjene Zakona o kinematografiji.

Marta 2021. godine smo od Ministarstva ekonomskog razvoja dobili odgovor da će se u skladu sa Zaključkom Savjeta za konkurentnost od oktobra 2019. godine preispitati odredba člana 36 Zakona o kinematografiji, te da će, nakon što se izvrše neophodne konsultacije između nadležnih resora, operatori biti obaviješteni i biće im data mogućnost da daju doprinos u tom dijelu. Međutim nakon toga nijesmo dobili nikakve informacije po ovom pitanju.

Cijenimo vrijednim napomenuti da je prije više od jedne decenije bio još jedan pokušaj nametanja slične obaveze operatorima elektronskih komunikacija, ali su operatori osporavali takvo zakonsko rješenje i dokazali da bi uvođenje obaveze izdvajanja sredstava za filmski fond operatorima elektronskih komunikacija bila biznis barijera (prepoznata čak i Zakonom o unapređenju poslovnog ambijenta "Službeni list Crne Gore" br. 40/10), nakon čega je odredba bila brisana iz tada važećeg Zakona o kinematografiji. Nije jasno kako se nedugo zatim tj. 2013. godine Ministarstvo kulture ponovo opredijelilo za uvođenje iste obaveze koja je jednom proglašena biznis barijerom koju treba ukinuti.

Dalje, želimo napomenuti da tokom javne rasprave o Nacrtu Zakona o kinematografiji 2013. godine nijedan relevantni subjekat u Crnoj Gori, osim Ministarstva kulture i predstavnika filmske zajednice, nije podržao nametanje ovakve obaveze operatorima elektronskih komunikacija.

Nijesu uvaženi stavovi niti Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost niti Agencije za elektronske medije, kao ni stav tadašnjeg Ministarstva za informaciono društvo (u to vrijeme resorni organ za oblast elektronskih komunikacija). Nije prihvaćena ni argumentacija koja je imala uporište u najboljoj praksi evropskih zemalja i Zakon je usvojen a uključuje, po našem mišljenju, sporne odredbe stava 2, tačke 3 i 5 člana 36.

Možemo reći da u komunikaciji s tadašnjim Ministarstvom kulture nismo ni dobili informaciju u kojim zemljama postoji ovakav primjer finansijskog opterećenja operatora elektronskih komunikacija naročito po osnovu pristupa internetu, osim što se Ministarstvo kulture pozivalo na pozitivne efekte ulaganja u filmsku industriju u nekim zemljama kao što su Srbija, Malta, Britanija, Poljska, Mađarska, Rumunija. Ne sumnjamo da finansiranje kinematografije ima pozitivan efekat na privredu i državu jedino je sporno koji su izvori finansiranja. Izuzev primjera Sjeverne Makedonije, nismo sreli drugi slučaj nametanja ovakvih obaveza operatorima elektronskih komunikacija - operatorima pristupa internetu. Pritom treba imati u vidu da je slučajno ili ne u obje zemlje ova obaveza operatora uvedena u isto vrijeme.

A kada smo već kod gore navedenih zemalja onda valja imati u vidu da je u Srbiji raniji relevantni zakon propisivao da se Filmski fond finansira iz sredstava Agencije za elektronske komunikacije ali je takvu odredbu Ustavni sud Srbije stavio van snage, dok je u Rumuniji bio pripremljen Prijedlog Zakona o kinematografiji koji je predviđao plaćanje naknada za finansiranje filmske umjetnosti od strane operatora elektronskih komunikacija (ali samo po osnovu prihoda od distribucije kanala, ne i od internet prihoda) ali je 2017. godine Parlament Rumunije odbio taj Prijedlog Zakona.

Iz odgovora resornog Ministarstva za oblast kulture, koje smo dobijali povodom naših inicijativa za brisanje sporne odredbe Zakona, moglo razumjeti, kao argument za postojanje ove naknade koja u Crnoj Gori opterećuje i prihode od usluge pristupa internetu, da istovjetnu naknadu plaćaju operatori u Republici Hrvatskoj. Nažalost, tu je riječ o pogrešnom tumačenju relevantne odredbe hrvatskog Zakona o audiovizuelnim djelatnostima koja glasi: „Operatori javnih komunikacijskih mreža, uključujući operatore usluga pristupa internetu za provedbu Nacionalnog programa plaćaju 0,8% ukupnoga godišnjeg bruto prihoda ostvarenoga u prethodnoj kalendarskoj godini obavljanjem djelatnosti prijenosa i/ili retransmisije audiovizualnih programa i njihovih dijelova u javnim komunikacijskim mrežama, a što obuhvaća internetsku i kablsku distribuciju.”

Istu odredbu sadrži i novi hrvatski zakon o audiovizuelnim djelatnostima koji se primjenjuje počev od 2023. godine. Jasno je, riječ je o osnovici za obračun naknade u koju ulazi prihod od usluge prenosa TV servisa koji pored ostalog može da se pruža i putem Interneta i putem kablovske distribucije (oblik prenosa AVM programa-putem platformi IPTV i CATV).

Dakle, hrvatski Zakon ne propisuje da se „sredstva za provedbu Nacionalnog programa” osiguravaju od prihoda koje operator ostvari od pristupa internetu, već se jasno propisuje da se ostvaruje od prenosa i/ili retransmisije AV programa.

Dakle ne možemo prihvatiti da se zbog eventualne neupućenosti u tehnologiju putem koje se pruža usluga prenosa TV kanala „oporezuje” usluga pristupa internetu.

Tokom ovih godina imali smo prilike da se upoznamo s argumentima resornog Ministarstva za oblast kulture koji se baziraju na činjenici „da operatori elektronskih komunikacija prodajom svojih internet paketa obezbjeđuju širokom krugu korisnika pristup internetu, a dostupne međunarodne analize tržišta utvrdile su da korisnici interneta najčešće posjećuju portale i platforme sa kinematografskim, odnosno audiovizuelnim sadržajem”.

Takode je Ministarstvo iznijelo stav da je, liberalnom regulativom u oblasti pristupa internetu olakšan pristup legalnim i ilegalnim sajtovima sa kojih je moguće preuzeti ili gledati razne audiovizuelne sadržaje koji za posljedicu imaju i neovlašćeno korišćenje kinematografskih djela i njihov nelegalni promet koji utiču na razvoj bioskopske djelatnosti, razvoj televizijskog tržišta, umanjeње prihoda u distributerskoj djelatnosti, razvoj nepravilnih gledalačkih navika i sljedstveno tome nedovoljan razvoj filmske kulture.

Ministarstvo cijeni da sve navedeno i još mnogo toga povezanog sa ovim kreira izuzetno nepovoljan poslovni ambijent za razvoj kinematografije u Crnoj Gori.

Po našem mišljenju Ministarstvo ovakvim stavovima potpuno zanemaruje *net neutrality* princip ustanovljen kako evropskom regulativom, a ni nacionalna tome nije suprotna, koji podrazumijeva (u najkraćem) da „pružalac usluga pristupa internetu prilikom pružanja sluga pristupa internetu sa svim prometom postupaju jednako, bez diskriminacije, ograničavanja ili ometanja te nezavisno od pošiljaoca i primaoca, sadržaju kojem se pristupa ili koji se distribuira, aplikacijama ili uslugama koje se upotrebljavaju ili pružaju ili terminalnoj opremi koja se upotrebljava”.

Suvišno je naglašavati da nije odgovornost operatora da spriječi pristup sajtovima koji se bave nelegalnim prometom kinematografskih djela, a prethodno navedeni argumenti Ministarstva ukazuju na to da operatori

zbog toga što ne mogu spriječiti pristup pomenutim sajtovima, niti im je to dozvoljeno, trebaju biti „kažnjeni“ plaćanjem naknade da bi se štitili interesi kinematografskog sektora.

Cijenimo vrijednim napomenuti da postoji i sudska praksa kada je ovo u pitanju a najnovija nama poznata je da je 2. marta 2019. godine Vrhovni sud Švajcarske donio presudu kojom utvrđuje da pružaoci usluga pristupa internetu nijesu odgovorni za ilegalno preuzimanje filmova sa web stranica trećih strana i portala koji omogućavaju preuzimanje filmskih sadržaja kao i da nijesu obavezni da prate ili blokiraju sadržaje sa tih web stranica ili portala.

Takođe, napomenuli bismo i da su kod hrvatskog zakona znatno drugačije regulisani i drugi izvori osiguravanja sredstava, kao i procenti koji se iz tih izvora moraju izdvajati, pa tako hrvatski Zakon propisuje da se sredstva osiguravaju i od prihoda pružaoca audiovizuelnih medijskih usluga na zahtjev i to 2% od prihoda, a što podrazumijeva Video On Demand uslugu, dok je u našem Zakonu procenat od 2% prihoda propisan za uslugu pružanja usluga kablovske, satelitske i internet distribucije, radio i televizijskog programa (KDS/MMDS/IPTV/DTH platforme), kojima je to osnovna djelatnost. Jasno je da operatorima kojima je osnovna djelatnost pružanje usluga radio i tv programa putem raznih platformi, 2% od prihoda predstavlja ogroman izdatak, i nije uporediv sa istim procentom od Video on Demand usluge, zbog čega hrvatski zakon nije ni propisao toliki procenat za operatore koji se bave retransmisijom AV sadržaja/programa putem elektronske komunikacione mreže (IPTV/CATV/DTH...)

Shodno svemu prednje navedenom, smatramo itekako opravdanim naš prijedlog da se izmjeni Zakon o kinematografiji na način što će se brisati tačka 3 i tačka 5 stava 2 člana 36 Zakona o kinematografiji, odnosno, brisati odredbe kojim se operatorima elektronskih komunikacionih usluga nameće obaveza izdvajanja sredstava za Filmski fond.

U očekivanju da ćemo naići na vaše razumijevanje i da će se ova inicijativa uzeti u obzir prilikom utvrđivanja Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kinematografiji te da će izmjene Zakona ukloniti ovo neopravdano finansijsko opterećenje tj. poslovnu barijeru koja nema uporište u EU praksi a i šire (s izuzetkom jedne jedine države koliko je nama poznato)."

Ministarstvo kulture i medija će dostavljeni prijedlog sa komentarima, razmotriti prilikom izrade Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o kinematografiji.

Lice zaduženo za koordinaciju konsultovanja zainteresovane javnosti bilo je Ognjen Damjanović, savjetnik za filmsku i pozorišnu djelatnost u Direktoratu za kulturno - umjetničko stvaralaštvo.