



Ministarstvo  
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br.2  
81000 Podgorica Crna Gora  
www.mif.gov.me

Br: 05-02-040/26-6154/4

Podgorica, 02.03.2026.godine

**Za: MINISTARSTVO FINANSIJA, DIREKTORAT ZA PORESKI I CARINSKI SISTEM, Stanka Dragojevića 2, Podgorica**

**Predmet:** Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama Zakona o poreskoj administraciji

**Veza:** Vaš akt br. 10/1-1-040/26-6154/3 od 26.02.2026 godine

Poštovani,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama Zakona o poreskoj administraciji*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

#### MIŠLJENJE

Na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izveštaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Naime, predložena izmjena zakona treba da riješi problem nedovoljno preciznog i sveobuhvatnog definisanja obveznika opšte poreske registracije, naročito u dijelu koji se odnosi na fizička lica. Cilj je da se obezbijedi jednak tretman svih poreskih obveznika bez obzira na njihovo državljanstvo ili status, a posebna pažnja je usmjerena na unapređenje pravne sigurnosti kroz preciznije definisanje obaveza registracije.

U Izveštaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa u dijelu procjene fiskalnog uticaja, navedeno je da nisu potrebna dodatna sredstva iz budžeta države za implementaciju propisa. Takođe, implementacijom propisa neće nastati međunarodne finansijske obaveze.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na dostavljeni Predlog zakona o izmjenama Zakona o poreskoj administraciji.

S poštovanjem,



**ZAKON  
O IZMJENAMA ZAKONA O PORESKOJ ADMINISTRACIJI**

**Član 1**

U Zakonu o poreskoj administraciji („Službeni list RCG“, br. 65/01 i 80/04 i „Službeni list CG“, br. 20/11, 28/12, 8/15, 47/17, 52/19, 145/21, 15/25 i 160/25), u članu 27 stav 2 mijenja se i glasi:

„(2) Prijavu za registraciju dužni su da podnesu:

1) pravno lice ili organizacija koja obavlja djelatnost, ostvaruje prihode ili posjeduje imovinu u ili van Crne Gore;

2) fizičko lice koje obavlja djelatnost u Crnoj Gori;

3) fizičko lice koje ostvaruje prihode ili posjeduje imovinu u ili van Crne Gore;

4) strano pravno lice ili organizacija koja obavlja djelatnost, ostvaruje prihode ili posjeduje imovinu u Crnoj Gori;

5) strano fizičko lice koje obavlja djelatnost, ostvaruje prihode ili posjeduje imovinu u Crnoj Gori.“.

**Član 2**

U članu 29 stav 1 riječi: “tač. 1) i 3)” zamjenjuju se riječima: “tač. 1 i 4”.

U stavu 2 riječi: “tač. 2) i 4)” zamjenjuju se riječima: “tač. 2, 3 i 5”.

U stavu 3 riječi: “tačka 4)” zamjenjuju se riječima: “tačka 5”.

**Član 3**

U članu 32 stav 1 riječi: “tač. 1) i 3)” zamjenjuju se riječima: “tač. 1 i 4”.

U stavu 2 riječi: “tač. 1) i 3)” zamjenjuju se riječima: “tač. 1, 2, 4 i 5”.

U stavu 3 riječi: “tač. 2) i 4)” zamjenjuju se riječima: “tač. 2, 3 i 5”.

**Član 4**

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

## OBRAZLOŽENJE

### I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmjeni Zakona o poreskoj administraciji sadržan je u članu 16 stav 5 Ustava Crne Gore, kojim je predviđeno da se zakonom uređuju druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

### II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Zakonom o poreskoj administraciji („Službeni list RCG“, br. 65/01 i 80/04 i „Službeni list CG“, br. 20/11, 28/12, 8/15, 47/17, 52/19, 145/21, 15/25 i 160/25), uređena su prava i obaveze poreskog organa i poreskih obveznika u postupku registracije poreskih obveznika i utvrđivanja, naplate i kontrole poreza i drugih dažbina.

Predlogom zakona o izmjeni Zakona o poreskoj administraciji predviđeno je normativno unapređenje odredbi koje uređuju obavezu opšte poreske registracije fizičkih lica. Naime, javila se potreba za sveobuhvatnim definisanjem obveznika opšte poreske registracije, radi osiguranja pravne sigurnosti, jednakosti svih poreskih obveznika, te dosljedne primjene propisa u cilju sveobuhvatne evidencije o poreskim obveznicima.

Predloženo zakonsko rješenje će obezbijediti jednak tretman za opštu registraciju poreskih obveznika, kako domaćih i stranih pravnih lica tako i domaćih i stranih fizičkih lica, a direktno će uticati na unapređenje kontrole i praćenje poreskih obveznika, te jačanje fiskalne discipline.

### III. USAGLAŠENOST SA EVROPSKIM ZAKONODAVSTVOM I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Materija obuhvaćena predmetnim zakonom nije izričito regulisana propisima EU.

### IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

**Član 1** – Ovim članom se predlaže jednak tretman za opštu registraciju poreskih obveznika, kako domaćih i stranih pravnih lica tako i domaćih i stranih fizičkih lica. Na ovaj način će biti obezbijeđena pravna sigurnost i jednakost svih poreskih obveznika, te sveobuhvatna evidencija o poreskim obveznicima.

**Član 2** – Ovim članom se predlaže usaglašavanje člana zakona koji propisuje podnošenje prijave za registraciju sa članom zakona koji propisuje pregled lica koja su obavezna da izvrše opštu poresku registraciju.

**Član 3** – Ovim članom se predlaže usaglašavanje člana koji propisuje rokove za podnošenje prijave za registraciju sa članom zakona koji propisuje pregled lica koja su obavezna da izvrše opštu poresku registraciju.

**Član 4** – Ovim članom predlaže se da ovaj zakon stupi na snagu narednog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

**PREGLED ODREDBA ZAKONA O PORESKOJ ADMINISTRACIJI ČIJE IZMJENE SE PREDLAŽU („SLUŽBENI LIST RCG“, BR. 65/01 I 80/04 I „SLUŽBENI LIST CG“, BR. 20/11, 28/12, 8/15, 47/17, 52/19, 145/21, 15/25 I 160/25)**

**Član 27**

- (1) Opšta registracija poreskog obveznika kod nadležnog poreskog organa vrši se na osnovu prijave za registraciju upisom u poreski registar, u roku i na način propisan ovim zakonom.
- (2) Prijavu za registraciju dužni su da podnesu:
  - 1) pravno lice ili organizacija koja obavlja djelatnost, ostvaruje prihode ili posjeduje imovinu u ili van Crne Gore;
  - 2) strano pravno lice ili organizacija koja obavlja djelatnost, ostvaruje prihode ili posjeduje imovinu u Crnoj Gori;
  - 3) strano pravno lice ili organizacija koja obavlja djelatnost ili ostvaruje prihode u Crnoj Gori;
  - 4) strano fizičko lice koje obavlja djelatnost, ostvaruje prihode ili posjeduje imovinu u Crnoj Gori.
- (3) Poreski organ, u cilju identifikacije poreskih obveznika, u roku od osam dana od dana podnošenja prijave za registraciju donosi rješenje o registraciji kojim se pravnim i fizičkim licima dodjeljuje PIB.
- (4) Izuzetno od stava 3 ovog člana, za lica koja ne podnesu prijavu za registraciju, poreski organ će donijeti rješenje o registraciji po službenoj dužnosti.
- (5) Rješenje o registraciji iz st. 3 i 4 ovog člana je javna isprava kojom se dokazuje da je poreski obveznik upisan u registar i da mu je dodijeljen PIB.
- (6) Pravnim i fizičkim licima koji su obveznici lokalnih javnih prihoda dodjeljuje se lokalni poreski identifikacioni broj automatske obrade podataka (u daljem tekstu: AOP).
- (7) PIB je jedinstveni i jedini broj pravnog, odnosno fizičkog lica za sve vrste poreza i zadržava se prilikom promjene sjedišta, prebivališta, odnosno boravišta poreskog obveznika.
- (8) PIB se unosi u:
  - 1) akt koji poreski obveznik podnosi poreskom organu, državnim organima i organima lokalne uprave;
  - 2) akt koji poreski organ dostavlja poreskom obvezniku;
  - 3) nalog kojim poreski obveznik plaća poresku obavezu.
- (9) Bliži način određivanja PIB broja propisuje Ministarstvo.

**Član 29**

- (1) Prijava za registraciju, za lica iz člana 27 stav 2 tač. 1) i 3) ovog zakona, podnosi se poreskom organu prema adresi sjedišta tih lica.
- (2) Prijava za registraciju, za lica iz člana 27 stav 2 tač. 2) i 4) ovog zakona, podnosi se prema mjestu prebivališta, odnosno boravišta tih lica.
- (3) Prijava za registraciju, za lica iz člana 27 stav 2, tačka 4) ovog zakona, koje nema prebivalište, odnosno boravište na teritoriji Republike, podnosi se poreskom organu, prema mjestu ostvarivanja prihoda, odnosno posjedovanja imovine tog lica.
- (4) Kriterijume za određivanje velikih, srednjih, malih i mikro poreskih obveznika, na predlog poreskog organa, propisuje Ministarstvo.

**Član 32**

- (1) Prijavu za registraciju, lica iz člana 27 stav 2 tač. 1) i 3) ovog zakona, podnose u roku od pet radnih dana od dana upisa u odgovarajući registar u skladu sa zakonom.

- (2) Izuzetno od stava 1 ovog člana, prijavu za registraciju, lica iz člana 27 stav 2 tač. 1 i 3 ovog zakona, podnose istovremeno sa prijavom za registraciju za obavljanje privredne djelatnosti.
- (3) Prijavu za registraciju, lica iz člana 27 stav 2 tač. 2) i 4) ovog zakona, podnose u roku od pet radnih dana od dana ostvarivanja oporezivog prihoda, upisa u odgovarajući registar, odnosno sticanja imovine koja podliježe oporezivanju.

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama Zakona o poreskoj administraciji

### 1. Definisane probleme

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Predlog zakona o izmjenama Zakona o poreskoj administraciji treba da riješi problem nedovoljno preciznog i sveobuhvatnog definisanja obveznika opšte poreske registracije, naročito u dijelu koji se odnosi na fizička lica. Važeće zakonsko rješenje nije na jasan način obuhvatilo sve kategorije domaćih i stranih lica koja ostvaruju prihode, obavljaju djelatnost ili posjeduju imovinu, što je prouzrokovalo različita mišljenja u praksi.

Predloženi zakon ima za cilj da obezbijedi jednak tretman svih poreskih obveznika bez obzira na njihovo državljanstvo ili status, a posebna pažnja je usmjerena na unapređenje pravne sigurnosti kroz preciznije definisanje obaveza registracije.

Uzrok problema ogleda se u postojećim zakonskim odredbama koje nijesu dovoljno jasno i dosljedno definisale sve obveznike opšte poreske registracije. Predloženo zakonsko rješenje će obezbijediti jednak tretman za opštu registraciju poreskih obveznika, kako domaćih i stranih pravnih lica tako i domaćih i stranih fizičkih lica, a direktno će uticati na unapređenje kontrole i praćenje poreskih obveznika, te jačanje fiskalne discipline.

Posljedice postojećeg stanja ogledaju se u mogućnosti neujednačene primjene zakona i pojavi pravne nesigurnosti. Poreski obveznici nijesu imali potpuno jasan okvir svojih obaveza u pogledu registracije, što je moglo dovesti do izostanka pravovremene registracije pojedinih lica. Nepotpuna registracija utiče na kvalitet i sveobuhvatnost poreske evidencije, a u konačnom otežava i kontrolnu funkciju poreskog organa, što može oslabiti fiskalnu disciplinu. Dugoročno, takvo stanje može imati negativan uticaj na efikasnost naplate javnih prihoda, a posljedice se ne moraju manifestovati kao neposredna šteta, ali predstavljaju sistemski rizik za poreski sistem.

Oštećeni mogu biti domaća i strana fizička i pravna lica zbog moguće pravne nesigurnosti i nejasno definisanih obaveza registracije. Nejednak tretman pojedinih kategorija obveznika mogao je dovesti do narušavanja principa jednakosti pred zakonom. Poreski organ je takođe potencijalno oštećen jer mu je otežano efikasno praćenje i kontrola svih poreskih obveznika, što može negativno uticati na kvalitet planiranja i sprovođenja poreske politike. Posredno, oštećen može biti i budžet države Crne Gore zbog mogućnosti izostanka potpune registracije svih lica koja podliježu oporezivanju.

Ukoliko bi se zadržalo postojeće zakonsko rješenje, normativne nepreciznosti bi ostale prisutne i nastavile bi se dileme u primjeni pojedinih odredbi, a rizik nejednakog tretmana poreskih obveznika bio bi prisutan. Evidencija poreskih obveznika mogla bi ostati nepotpuna ili nedovoljno ažurna, a poreski organ bi se suočavao sa otežanom kontrolom i identifikacijom svih obveznika. Dugoročno bi se mogla oslabiti fiskalna disciplina, dok bi pravna nesigurnost bila dodatno produbljena kroz različitu praktičnu primjenu.

### 2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navedi usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Navedenim propisom se uređuje pregled pravnih i fizičkih lica koja su obveznici opšte registracije poreskih obveznika, i to:

- pravno lice ili organizacija koja obavlja djelatnost, ostvaruje prihode ili posjeduje imovinu u ili van Crne Gore;
- fizičko lice koje obavlja djelatnost u Crnoj Gori;
- fizičko lice koje ostvaruje prihode ili posjeduje imovinu u ili van Crne Gore;
- strano pravno lice ili organizacija koja obavlja djelatnost, ostvaruje prihode ili posjeduje imovinu u Crnoj Gori;
- strano fizičko lice koje obavlja djelatnost, ostvaruje prihode ili posjeduje imovinu u Crnoj Gore.

Ovim zakonom je uređeno i mjesto i vrijeme opšte registracije poreskih obveznika, te rok za prijavu registracije za sve obveznike opšte registracije poreskih obveznika.

Ciljevi iz Predloga zakona o izmjenama Zakona o poreskoj administraciji se ne usklađuju sa postojećim strategijama ili programima Vlade Crne Gore.

### 3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Jedna od mogućih opcija podrazumijeva zadržavanje postojećeg stanja, odnosno „status quo“ opcija, pri kojoj se zakon ne bi mijenjao, a problemi normativne nepreciznosti bi se rješavali kroz praksu i tumačenja.

Druga opcija je neregulatorna, koja bi podrazumijevala donošenje internih uputstava, smjernica ili autentičnih tumačenja radi ujednačavanja primjene postojećih odredbi. Takav pristup bi mogao privremeno ublažiti posljedice nejasnih normi, ali ne bi suštinski riješio pitanje pravne nesigurnosti.

Treća opcija je regulatorna i podrazumijeva izmjene i dopune zakona kojim će se precizno definisati obveznici opšte poreske registracije i usaglasiti povezane odredbe. Ova opcija omogućava sistemsko i trajno rješavanje problema kroz jasno normativno uređenje, na način koji će obezbijediti jednak tretman domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica. Takođe će se unaprijediti evidencija i kontrola poreskih obveznika i obezbijediti najviši stepen pravne sigurnosti.

Ministarstvo finansija se odlučilo za regulatornu opciju, imajući u vidu da neregulatorna opcija ne može donijeti željeni efekat.

### 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Predloženi zakon o izmjenama Zakona o poreskoj administraciji direktno će uticati na domaća i strana fizička i pravna lica koja podliježu obavezi opšte poreske registracije. Pozitivan uticaj ogleda se u jasnijem definisanju njihovih obaveza i većem stepenu pravne sigurnosti.

Indirektno, propis će uticati na unapređenje transparentnosti i jednak tretmana svih poreskih obveznika, a poreski organ će imati precizniji normativni okvir za identifikaciju i kontrolu obveznika, što predstavlja pozitivan institucionalni efekat. Budžet države može imati koristi kroz potpuniju evidenciju i bolju naplatu poreskih prihoda.

U postupku pripreme Predloga zakona o izmjenama Zakona o poreskoj administraciji nijesu identifikovani negativni uticaji.

Primjena propisa neće izazvati finansijske troškove za građane i privredu, imajući u vidu da se predloženim izmjenama zakona vrši isključivo preciziranje i unapređenje norme u dijelu opšte poreske registracije.

Predloženi zakon nema cilj podsticanja osnivanja novih privrednih subjekata, ali može indirektno doprinijeti stvaranju stabilnijeg poslovnog okruženja. Jasna i precizna pravila registracije doprinose predvidljivosti poslovanja, što je važan faktor za ulazak na tržište. Ujednačen tretman domaćih i stranih subjekata jača princip ravnopravne konkurencije, na način da je smanjen rizik od diskriminacije ili nejasnih administrativnih prepreka. Iako se ne uvode posebne olakšice, doprinosi se transparentnijem regulatornom okviru i stabilnijem i jasnijem poreskom sistemu koji predstavlja važan element povoljnog investicionog ambijenta.

#### 5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbjeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju predloženog propisa nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore.

Implementacijom propisa ne nastaju međunarodne finansijske obaveze. Materija koju uređuje predloženi zakon odnosi se na unutrašnju organizaciju i evidenciju poreskih obveznika.

Nacrt zakona ne podrazumijeva obavezu donošenja podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze.

Primarni cilj predloženog propisa nije povećanje budžetskih prihoda, ali može indirektno doprinijeti njihovom rastu. Preciznija evidencija i potpuniji obuhvat poreskih obveznika mogu unaprijediti naplatu poreza, čime se stvara potencijal za stabilnije i efikasnije prikupljanje poreskih prihoda.

Predlog zakona o izmjenama Zakona o poreskoj administraciji nije bio predmet javne rasprave, imajući u vidu da je članom 52 stav 2 alineja 3 Zakona o državnoj upravi ("Sl. list Crne Gore", br. 78/18, 70/21 i 52/22) propisano da javna rasprava nije obavezna kod manjih izmjena zakona kojima se bitno drukčije ne uređuje neko pitanje.

#### 6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

U pripremi Predloga zakona o izmjenama Zakona o poreskoj administraciji nije korišćena eksterna ekspertska podrška.

Imajući u vidu da su predmet izmjena Zakona o poreskoj administraciji manje izmjene kojima se bitno drugačije ne mijenja propis, Ministarstvo finansija nije sprovodilo konsultacije prilikom pripreme Predloga zakona o izmjenama Zakona o poreskoj administraciji.

#### 7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Za implementaciju predloženog propisa nijesu prepoznate potencijalne prepreke.

Tokom primjene propisa biće preduzete mjere informisanja poreskih obveznika o preciziranim obavezama. Sprovodiće se redovan nadzor nad registracijom i ažuriranjem podataka u poreskom registru.

Ispunjenje ciljeva mjeriće se stepenom potpunosti i ažurnosti poreskog registra, kao i brojem novoregistrovanih poreskih obveznika. Značajan indikator će biti i jačanje pravne sigurnosti i uvećanje poreskih prihoda koje će donijeti registrovani poreski obveznici.

Za monitoring i evaluaciju primjene propisa biće zadužen nadležni poreski organ, a Ministarstvo finansija će vršiti nadzor nad sprovođenjem zakona u okviru svojih nadležnosti.

**Datum i mjesto**  
Podgorica, 26. februar 2026. godine

Starješina  
mr. Novica Vuković

