



Ministarstvo
finansija

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

Br: 05-02-3-040/25-4788/1

Podgorica, 29.12.2025. godine

Za: MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE, ul. Rimski trg 45, Podgorica
gospodinu, mr Marashu Dukaju, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave

Veza: Vaš akt br: 01-040/25-5624 od 26.12.2025. godine

Poštovani gospodine Dukaju,

Povodom *Predloga uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

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

Predlogom uredbe ukida se Uprava za željeznice od 31.12.2025. godine, dok će Ministarstvo saobraćaja u skladu sa Uredbom preuzeti od Uprave za željeznice državne službenike i namještenike koji su vršili preuzete poslove, opremu i službenu dokumentaciju. Uvidom u dostavljeni akt i Izveštaj o sprovedenoj analizi uticaja propisa navedeno je da za implementaciju propisa nijesu potrebna finansijska sredstva.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija, u načelu, sa aspekta budžeta nema primjedbi na Predlog uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, s tim da je neophodno nakon člana 62 z dodati član:

"Danom stupanja na snagu ove uredbe, Ministarstvo saobraćaja (Organizacioni kod 42701) upravlja i raspolaze sredstvima utvrđenim Zakonom o budžetu za 2026. godinu, do donošenja izmjena i dopuna tog zakona, u djelokrugu redovnog servisiranja i otplate obaveza koje se realizuju u okviru programskog budžeta Uprave za željeznice, pod organizacionim kodom 42704".

S poštovanjem,

MINISTAR

mr Noviča Vuković



PREDLOG

Na osnovu člana 27 Zakona o državnoj upravi („Službeni list CG”, br. 78/18, 70/21 i 52/22), Vlada Crne Gore, na sjednici od _____2025. godine, donijela je

UREDBU O IZMJENAMA I DOPUNAMA UREDBE O ORGANIZACIJI I NAČINU RADA DRŽAVNE UPRAVE

Član 1

U Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list CG”, br. 98/23, 102/23, 113/23, 71/24, 72/24, 90/24, 93/24, 104/24, 117/24, 39/25, 97/25 i 148/25) u članu 14a poslije riječi: „prevoz opasnih materija u željezničkom i vazdušnom saobraćaju;” dodaju se riječi: „praćenje, realizaciju i kontrolu Ugovora o obavezi pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa i Ugovora o tekućem održavanju javne infrastrukture;”.

Član 2

U članu 22 stav 1 tačka 14 briše se.

Član 3

Član 38 briše se.

Član 4

U članu 49 stav 1 tačka 10 alineja 2 briše se.

Član 5

Poslije člana 62ž dodaje se novi član koji glasi:

„Član 62z

Uprava za željeznice se ukida dana 31. decembra 2025. godine.

Od 1. januara 2026. godine, u skladu sa djelokrugom utvrđenim ovom uredbom, Ministarstvo saobraćaja preuzeće od Uprave za željeznice državne službenike i namještenike koji su vršili preuzete poslove, opremu i službenu dokumentaciju.

U roku od 30 dana od dana ukidanja Uprave za željeznice, u skladu sa djelokrugom utvrđenim ovom uredbom, Ministarstvo saobraćaja donijeće akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Državni službenici i namještenici koji ne budu raspoređeni u skladu sa stavom 2 ovog člana, ostvaruju prava u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima.

Državni službenici i namještenici čije se radno mjesto ukida zbog ukidanja Uprave za željeznice, ostvaruju prava u skladu sa propisima o državnim službenicima i namještenicima.“

Član 6

Ova uredba stupa na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore”.

Broj: _____
Podgorica, _____2025. godine

Vlada Crne Gore

**Predsjednik
mr Miloško Spajić**

OBRAZLOŽENJE

Pravni osnov za donošenje Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave sadržan je u članu 27 Zakona o državnoj upravi („Službeni list CG”, br. 78/18, 70/21 i 52/22), kojim je propisano da Vlada svojim aktom osniva organe državne uprave, utvrđuje upravne oblasti za koje se organi državne uprave osnivaju, kao i organizaciju i način rada državne uprave i uređuje druga pitanja od značaja za organizaciju i rad državne uprave.

Postupajući po inicijativi Ministarstva saobraćaja pripremljena je ova uredba.

U skladu sa članom 88 Zakona o željeznici („Službeni list CG”, broj 89/25) osniva se Agencija za željeznice kao nezavisni regulatorni organ koji, u vršenju javnih ovlaštenja u oblasti željeznice, bezbjednosti u željezničkom saobraćaju, interoperabilnosti željezničkog sistema i žičara za prevoz lica obavlja regulatorne i druge poslove utvrđene zakonom. Shodno tome, neophodno je izvršiti reorganizacione promjene u željezničkom sektoru i propisati prestanak rada postojeće Uprave za željeznice kao organa uprave, što predmeta Uredba uređuje. Sve navedeno usklađeno je sa Direktivom o jedinstvenom željezničkom tržištu, br. 2012/34 u cilju zatvaranja pregovaračkog poglavlja 14.

Takođe, ovom uredbom je propisano da poslove praćenja, realizacije i kontrole Ugovora o obavezi pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa i Ugovora o tekućem održavanju javne infrastrukture sada obavlja Ministarstvo saobraćaja. Shodno ovome Ministarstvo saobraćaja će preuzeti državne službenike i namještenike koji su vršili preuzete poslove, opremu i službenu dokumentaciju.

Na kraju, imajući u vidu predmet ove uredbe predlaže se da ista stupi na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore”, u cilju preduzimanja ostalih radnji u skladu sa zakonima i u rokovima predviđenih za osnivanje Agencije za željeznice.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

MINISTARSTVO SAOBRAĆAJA

NAZIV PROPISA

Predlog izmjena i dopuna Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave

1. Definisanje problema

- 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)?

Postupajući po inicijativi Ministarstva saobraćaja, Ministarstvo javne uprave je pripremio ovu uredbu koja propisuje ukidanje Uprave za željeznice od 31. decembra 2025. godine.

Naime, u skladu sa članom 88 Zakona o željeznici („Službeni list CG”, broj 89/25) i Direktivom o jedinstvenom željezničkom tržištu, br. 2012/34, osniva se Agencija za željeznice kao nezavisni regulatorni organ koji, u vršenju javnih ovlaštenja u oblasti željeznice, bezbjednosti u željezničkom saobraćaju, interoperabilnosti željezničkog sistema i žičara za prevoz lica obavlja regulatorne i druge poslove utvrđene zakonom. Shodno tome, neophodno je izvršiti reorganizacione promjene u željezničkom sektoru i propisati prestanak rada postojeće Uprave za željeznice kao organa uprave, a čiji će dio poslova obavljati navedena Agencija, dok će poslove praćenja, realizacije i kontrole Ugovora o obavezi pružanja usluga prevoza putnika od javnog interesa i Ugovora o tekućem održavanju javne infrastrukture obavljati Ministarstvo saobraćaja.

Tokom ove godine izmijenjena su dva krovna propisa u oblasti željezničkog saobraćaja – Zakon o željeznici i Zakon o bezbjednosti i interoperabilnosti željeznice. Nova zakonska rješenja ne prepoznaju Upravu za željeznice kao organ uprave koji vrši poslova propisane joj sada u nadležnosti. U ovakvom pravnom sistemu, zadržavanje statusa quo, odnosno ne donošenje izmjena i dopuna Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, dovelo bi do situacije u kojoj bi u sistemu postojala uprava bez zakonskih nadležnosti, što bi predstavljalo ozbiljan institucionalni i pravni problem. Dodatno, ovo bi zaustavilo proces realizacije aktivnosti za ispunjenje mjerila i zatvaranje PP14.

2. Ciljevi

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

Osnivanjem Agencije za željeznice, tj. prestankom rada Uprave za željeznice, izvršiće se modernizacija i efikasnije upravljanje željezničkim sektorom i obavezama iz procesa pristupanja EU, posebno u odnosu na poglavlje 14 (Saobraćaj), koje se odnosi na usklađivanje institucionalnog okvira i jačanje regulatornih kapaciteta.

Predloženi cilj u skladu je sa Strategijom razvoja saobraćaja Crne Gore 2019-2035.

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?

Budući da su donijeta dva nova zakona u oblasti željezničkog saobraćaja – Zakon o željeznici i Zakon o bezbjednosti i interoperabilnosti željeznice, koja kao organ uprave ne prepoznaju Upravu za željeznice, neophodno je izmijeniti predmetnu Uredbu na način da se ukida Uprava za željeznice.

Novim Zakonom o željeznici utvrđene su norme i zahtjevi koji doprinose ispunjavanju završnih mjerila za pregovaračko poglavlje 14 u dijelu nezavisnosti regulatornog organa i nacionalnog tijela za bezbjednost u željezničkom saobraćaju. S tim u vezi, propisano je osnivanje Agencije za željeznice kao nezavisnog regulatornog organa koji, u vršenju javnih ovlašćenja u oblasti željeznice, bezbjednosti u željezničkom saobraćaju, interoperabilnosti željezničkog sistema i žičara za prevoz lica, obavlja regulatorne i druge poslove utvrđene zakonom.

Ovaj zakon je stupio na snagu 13. avgusta 2025. godine, a primjenjivaće se od 1. januara 2026. godine. Primjena Zakona je odložena kako bi u ostavljenom periodu izvršila sinhronizacija propisa, između ostalog i ove uredbe, jer od 1. januara 2026. godine zakoni ne prepoznaju Upravu za željeznice kao organ uprave, već samo Agenciju.

S toga, zadržavanjem „status quo“, dovelo bi do pravnog preklapanja i nemogućnosti uspostavljanja funkcionalnog sistema nadležnosti u željezničkom sektoru. Takođe, u sistemu bi postojala Uprava za željeznice i Agencija za željeznice koje bi vršile iste poslove.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- 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.

Ukidanje Uprave za željeznice, odnosno osnivanje Agencije za željeznice će uticati na organe državne uprave kao i na građane i privredu koji koriste usluge željezničkog sektora. Pozitivni efekti biće vidljivi u racionalizaciji državne uprave, smanjenju administrativnih troškova i jasnijem razgraničenju nadležnosti između Agencije za željeznice i Ministarstva saobraćaja. Time se obezbjeđuje efikasnije donošenje odluka i kvalitetnije pružanje usluga građanima i privredi.

Ova uredba neće nanositi dodatnu finansijsku opterećenost građanima i privredi, niti će doprinijeti direktnom stvaranju novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnoj konkurenciji. Iako propis nema direktan cilj da podstakne stvaranje novih privrednih subjekata, indirektno će doprinijeti većoj konkurenciji na tržištu. Efikasniji regulatorni okvir i jasnije procedure mogu olakšati ulazak novih operatera u željeznički sektor, čime se jača tržišna konkurencija i kvalitet usluga. Administrativna opterećenja i biznis barijere se dugoročno smanjuju, jer se ukida jedan organ i time eliminiše dupliranje nadležnosti. Kratkoročno može doći do privremenih kašnjenja u procedurama, ali bez povećanja birokratskih zahtjeva, što znači da će poslovni ambijent u konačnici biti povoljniji.

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 obezbijeđena 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 proisteći 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.

Kada je u pitanju prestanak rada Uprave za željeznice, nijesu potrebna finansijska sredstva. Implementacijom propisa ne očekuje se direktno ostvarivanje prihoda za budžet Crne Gore. Koristi se ogledaju u dugoročnim uštedama kroz smanjenje administrativnih troškova i efikasnije upravljanje.

Implementacijom propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Uredba ne predviđa donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze, osim izmjene akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva saobraćaja, što ne stvara nove budžetske terete već preraspodjelu postojećih sredstava.

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 ovog propisa nije korišćena eksterna ekspertska podrška, niti je u njegovoj pripremi bilo potrebno sprovoditi konsultacije, budući da se ovaj propis samo usklađuje sa važećim propisima.

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?

Ne postoje potencijalne prepreke za implementaciju ovog propisa.

Da bi se ciljevi propisa ispunili, predviđene su mjere koje uključuju donošenje izmjena Pravilnika o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji Ministarstva saobraćaja, čime će se otvoriti nova radna mjesta za preuzete poslove.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva uključuju: broj zaposlenih koji su uspješno raspoređeni u Ministarstvo; brzina i efikasnost donošenja odluka u željezničkom sektoru; kao i zadovoljstvo privrednih subjekata i građana kvalitetom usluga.

Poseban indikator biće i usklađenost sa obavezama iz procesa pristupanja EU.

Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa biće zaduženi Ministarstvo saobraćaja u saradnji sa Ministarstvom finansija i Ministarstvom javne uprave. Ministarstvo saobraćaja će koordinirati izvještavanje o preuzetim poslovima i kadrovskim kapacitetima.

Datum i mjesto

26.12.2025. godine, Podgorica

MINISTAR

mr Marash Dukaj

