O B R A Z L O Ž E NJ E

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u članu 97. tač. 6. i 15. Ustava Republike Srbije, prema kojima Republika Srbija, između ostalog, uređuje poreski sistem i obezbeđuje finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike Srbije, utvrđenih Ustavom i zakonom.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

- Problemi koje bi zakon trebalo da reši, odnosno ciljevi koji se Zakonom postižu

Osnovni razlog za donošenje ovog zakona sadržan je u predlogu da, radi funkcionalnog jedinstva u sprovođenju poreskih propisa, drugostepeni poreski postupak vodi drugostepeni organ - Ministarstvo finansija.

Na taj način obezbeđuje se da u drugom stepenu odluku donosi nezavisni organ u odnosu na prvostepeni organ, čime se u potpunosti primenjuje devolutivno dejstvo žalbe (da po izjavljenoj žalbi ne može odlučivati organ koji je doneo prvostepeni akt).

Predložena izmena zasnovana je, između ostalih, i na inicijativama Asocijacije privrednika (Privredna komora Srbije, Američka privredna komora u Srbiji, Britansko-srpska privredna komora, Nemačko-srpska privredna komora, Francusko-srpska privredna komora i dr), kao i Ministarstva privrede.

Takođe, članom 216. Zakona o opštem upravnom postupku (Službeni list SRJ”, br. 33/97 i 31/01 i „Službeni glasnik RS”, broj 30/10) izričito je propisano da se za rešavanje u drugom stepenu ne može utvrđivati nadležnost u okviru organa koji je u upravnoj stvari rešavao u prvom stepenu.

Predloženim izmenama Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS”, br. 80/02, 84/02-ispravka, 23/03-ispravka, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05-dr. zakon, 62/06-dr. zakon, 61/07, 20/09, 72/09-dr. zakon, 53/10, 101/11, 2/12-ispravka, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14,105/14, 91/15 – autentično tumačenje, 112/15 i 15/16 – u daljem tekstu: ZPPPA), tj. brisanjem nadležnosti drugostepenog poreskog organa pri Poreskoj upravi i propisivanjem nadležnosti Ministarstva finansija za rešavanje u drugom stepenu, odredbe ZPPPA usklađuju se sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

S tim u vezi, a imajući u vidu da se žalbom inicira preispitivanje zakonitosti konkretnog upravnog akta i da je to jedan od načina za praćenje rada prvostepenog organa, u većini zemalja u okruženju, u primeni je načelo da prvostepeni organ ne odlučuje po žalbi poreskog obveznika, već određeni organ formiran u Ministarstvu finansija, kao nezavisni organ.

Takođe, kao jedan od razloga za donošenje ovog zakona sastoji se u činjenici da je pojedine odredbe ovog zakona neophodno precizirati, odnosno izvršiti pravnotehničko usaglašavanje pojedinih odredaba ZPPPA, kako bi se primena tog zakona realizovala sa što manje tumačenja i na taj način doprinelo bržem sprovođenju poreskog postupka i efikasnijem radu poreske administracije, kao i većoj doslednosti u primeni zakona.

Primera radi, propisuje se da se ne može se dodeliti PIB pravnom licu čiji je osnivač - pravno lice, preduzetnik ili fizičko lice istovremeno osnivač lica kome je privremeno oduzet PIB, u skladu sa ovim zakonom; da u izuzetnim situacijama rešenje o utvrđivanju poreza Poreska uprava može doneti neposrednim odlučivanjem, kada je osnov za utvrđivanje poreza uvid u podatke iz evidencija nadležnih organa, bez prethodnog izjašnjavanja obveznika o činjenicama koje su od značaja za odlučivanje, i dr.

- Razmatrane mogućnosti da se problemi reše i bez donošenja zakona

Imajući u vidu da su predložena rešenja zakonska materija, nema mogućnosti da se ciljevi koji se žele postići reše bez donošenja zakona.

- Zašto je donošenje zakona najbolji način za rešavanje problema

Uređivanjem ove materije zakonom daje se doprinos pravnoj sigurnosti i obezbeđuje transparentnost u vođenju poreske politike. Naime, zakon je opšti pravni akt koji se objavljuje i koji stvara jednaka prava i obaveze za sve subjekte koji se nađu u istoj poresko-pravnoj situaciji, čime se postiže transparentnost u njegovoj primeni.

III. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH REŠENJA

Uz čl. 1, 3, 15-19, 21. i 25.

Predloženim izmenama vrši se promena nadležnosti za rešavanje u drugostepenom poreskom postupku, tako što se umesto dosadašnjeg drugostepenog poreskog organa obrazovanog pri Poreskoj upravi, ta nadležnost propisuje za drugostepeni organ u Ministarstvu finansija, kao nezavisnom organu za rešavanje u drugom stepenu u poreskom postupku.

Takođe, odredbe ovog zakona koje se odnose na utvrđivanje nadležnog organa u drugostepenim poreskim postupcima primenjivaće se počev od 1. jula 2017. godine.

Danom početka primene ovih odredaba prestaju i nadležnosti Poreske uprave u pogledu ovlašćenja za rešavanje u drugostepenom poreskom postupku, a drugostepeni organ u Ministarstvu finansija preuzeće zaposlene Poreske uprave angažovane na ovim poslovima, kao i predmete, informacioni sistem, arhivu, opremu i sredstva za rad.

Predmete u kojima nije okončan postupak pred drugostepenim poreskim organom, do 30. juna 2017. godine, preuzeće drugostepeni organ utvrđen ovim zakonom.

Uz član 2.

Imajući u vidu da Zakon o inspekcijskom nadzoru („Službeni glasnik RS”, broj 36/15), koji je počeo da se primenjuje od 30. aprila 2016. godine, uređuje sadržinu, vrste, oblike i postupak inspekcijskog nadzora, ovlašćenja i obaveze učesnika u inspekcijskom nadzoru i druga pitanja od značaja za inspekcijski nadzor, neophodno je ustanoviti odnos ovog zakona sa ZPPPA, odnosno supsidijarnu primenu odredaba tog zakona u poreskom postupku.

Uz čl. 4. i 13.

Vrši se preciziranje odredaba zakona u smislu donošenja rešenja o utvrđivanju prestanka poreske obaveze na jedan od propisanih načina.

Uz čl. 5, 6, 22. i 24.

Vrši se preciziranje odredaba o privremenom oduzimanju PIB u smislu da se onemogući da osnivači koji su već vlasnici privrednih subjekata kojima je oduzet PIB, osnivaju novo pravno lice ili preduzetničku radnju sa ciljem izbegavanja plaćanja poreza.

Takođe, predlaže se da se poreskim obveznicima prema kojima je otvoren postupak stečaja, na zahtev stečajnog sudije Poreska uprava može vratiti privremeno oduzeti PIB, za vreme trajanja postupka stečaja.

Izmenama odredbe člana 29. stav 9. proširuje se obim aktivnosti koje preduzima Agencija za privredne registre u smislu da ne može izvršiti brisanje privrednog subjekta iz propisanog registra, registrovati statusne promene i vršiti promene podataka koji se odnose na osnivača, odnosno člana, naziv, sedište, ulog i oblik organizovanja i u periodu od dobijanja obaveštenja da je privrednom subjektu, u skladu sa ovim zakonom, privremeno oduzet PIB, do dobijanja obaveštenja da je tom subjektu vraćen PIB.

U skladu sa navedenom izmenom vrši se i preciziranje prekršajnih odredaba u članu 179. stav 11. i članu 181. tačka 2d) ZPPPA.

Uz član 7.

Imajući u vidu odredbe člana 11. stav 2. ZUP (koja počinje da se primenjuje od 1. juna 2017. godine), kojom je propisano da se bez prethodnog izjašnjavanja stranke može odlučiti samo kada je to zakonom dozvoljeno, predlaže se da, Poreska uprava samo u izuzetnim situacijama, donosi rešenja o utvrđivanju poreza neposrednim odlučivanjem, kada je osnov za utvrđivanje poreza uvid u podatke iz evidencija nadležnih organa, bez prethodnog izjašnjavanja obveznika o činjenicama koje su od značaja za odlučivanje.

Uz čl. 8-12.

Predloženim izmenama vrši se neophodno preciziranje, odnosno pravnotehničko usaglašavanje ovih odredaba ZPPPA, kako bi se njihova primena realizovala sa što manje tumačenja što bi doprinelo bržem sprovođenju poreskog postupka i efikasnijem radu poreske administracije, kao i većoj doslednosti u primeni zakona, i to, primera radi:

* propisuje se da se rešenje o ustanovljavanju privremene mere iz člana 87a ZPPPA, istovremeno dostavlja poreskom obvezniku i organizaciji nadležnoj za prinudnu naplatu, čime postaje izvršno u momentu dostavljanja jednoj i drugoj strani;
* precizira se da posle dostavljanja rešenja o popisu pokretnih i nepokretnih stvari, poreski obveznik više ne može da raspolaže predmetima prinudne naplate na kojima je zaloga, odnosno hipoteka uspostavljena;
* izvršeno je preciziranje postupka naplate poreza po osnovu sekundarne poreske obaveze.

Uz član 14.

Vrši se preciziranje u postupku kontrole propisivanjem da se u slučajevima vanrednog plana kontrole iz člana 118. stav 3. ZPPPA, kao i kontrole menjačkog poslovanja, kontrole priređivanja igara na sreću i kontrole evidentiranja prometa preko fiskalnih kasa, postupak terenske kontrole vrši bez dostavljanja naloga za terensku kontrolu poreskom obvezniku.

Uz član 20.

Predloženim izmenama člana 163a vrši se preciziranje da u vanbilansnom poreskom računovodstvu Poreska uprava vodi neplaćene poreske obaveze poreskih obveznika koji su saglasno drugim propisima brisani iz propisanog registra, za koje je nastupila apsolutna zastarelost u skladu sa ovim zakonom, koje su predmet namirenja u skladu sa zakonom kojim se reguliše stečajni postupak putem bankrotstva, kao i spornih i dubioznih potraživanja. U skladu sa navedenim predlaže se da se način vođenja spornih i dubioznih potraživanja propiše kroz odredbe podzakonskog akta kojim je regulisano poresko računovodstvo.

Uz član 23.

S obzirom da je Zakonom o porezu na dodatu vrednost uređena obaveza stranog lica koje vrši promet dobara, odnosno usluga u Republici Srbiji, da odredi poreskog punomoćnika koji će u ime i za račun stranog lica izvršavati obaveze i ostvarivati prava propisana tim zakonom (podnošenje evidencione prijave, izdavanje računa, podnošenje poreskih prijava i dr), što znači da se strano lice u tom pogledu izjednačava sa poreskim obveznikom – domaćim licem, predlaže se propisivanje novčane kazne za prekršaj stranog lica koje nije odredilo poreskog punomoćnika i nije se evidentiralo za obavezu plaćanja PDV.

Predloženim rešenjem vrši se i usklađivanje sa rešenjima predloženim u okviru Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrednost.

Uz član 26.

Predlaže se da ovaj zakon stupa na snagu 1. januara 2017. godine.

IV. PROCENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA POTREBNIH ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbediti dodatna finansijska sredstva u budžetu Republike Srbije.

V. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Predlaže se donošenje ovog zakona po hitnom postupku, u skladu sa članom 167. Poslovnika Narodne skupštine („Službeni glasnik RS”, broj 20/12 – prečišćen tekst), imajući u vidu da je neophodno obezbediti nesmetan rad organa i organizacija čije se funkcionisanje finansira iz budžeta Republike Srbije, kao i da bi se obezbedili uslovi za blagovremenu primenu predloženih zakonskih rešenja, što može imati pozitivan uticaj na ostvarivanje pravne sigurnosti i obezbeđivanje transparentnosti u vođenju poreske politike.

VI. ANALIZA EFEKATA ZAKONA

Budući da se ovim zakonom uređuju poreski postupak i poreska administracija, kako bi se u procesnom smislu doprinelo ostvarivanju mera fiskalne politike koje se uređuju materijalnim poreskim propisima, obračun efekata na bazi izmena i dopuna ovog zakona nije moguće precizno iskazati u apsolutnom iznosu, zbog čega on nije dat u ovim iznosima saglasno odredbi člana 40. stav 2. Poslovnika Vlade („Službeni glasnik RS”, br. 61/06-prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 i 76/14).

Postoji nekoliko ključnih efekata predloženih promena u smislu jačanja pravne sigurnosti uspostavljanjem jasnih pravila i preciziranjem pojmova i postupaka koji osiguravaju jednoobraznost u postupanju Poreske uprave čime unapređuju uslove poslovanja obveznicima obezbeđujući izvesnost posledica određene poresko-pravne situacije, čime se otklanja neizvesnost koja se javlja kao posledica neusaglašenosti u ukupnom pravnom okviru za poslovanje.

1. Na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u Zakonu.

Predložena rešenja imaju uticaj na sve učesnike u poresko-pravnom postupku, dakle, kako na same poreske obveznike i Poresku upravu, tako i na ostale subjekte koji su obavezni da učine neku radnju u ovom postupku.

Zakon će imati pozitivan uticaj na:

- sve poreske obveznike – vodeći računa da se propisivanjem da drugostepeni poreski postupak vodi drugostepeni organ u Ministarstvu finansija, obezbeđuje da u drugom stepenu odluku donosi nezavisni organ u odnosu na prvostepeni organ, čime se u potpunosti primenjuje devolutivno dejstvo žalbe (da po izjavljenoj žalbi ne može odlučivati organ koji je doneo prvostepeni akt).

S tim u vezi, žalba je redovno pravno sredstvo koje se ulaže protiv prvostepene odluke radi zaštite ugroženog ili povređenog subjektivnog prava žalioca, kao i prekršenih formalnih ili materijalnih propisa.

Pravo na žalbu je zagarantovano Ustavom i spada u osnovna građanska prava. Koristeći ovo pravo građani podstiču državne organe na poštovanje principa zakonitosti i štite svoja prava i interese.

Takođe, predloženim izmenama ZPPPA, tj. brisanjem nadležnosti drugostepenog poreskog organa pri Poreskoj upravi i propisivanjem nadležnosti drugostepenog organa u Ministarstvu finansija za rešavanje u drugom stepenu u poreskom postupku, odredbe tog zakona usklađuju se sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku u kojem je izričito je propisano da se za rešavanje u drugom stepenu ne može utvrđivati nadležnost u okviru organa koji je u upravnoj stvari rešavao u prvom stepenu.

Sa druge strane, predloženim izmenama čl. 26. i 29. ZPPPA, doprinosi se smanjenju mogućnosti zloupotreba od strane nesavesnih poreskih obveznika, pre svega u postupcima osnivanja novih privrednih subjekata i u postupcima statusnih promena koje se vrše kod Agencije za privredne registre.

Naime, poreski obveznici koji su istovremeno osnivači privrednih subjekata kojima je u skladu sa ovim zakonom privremeno oduzet PIB, neće moći osnivati nove privredne subjekte. Takođe, privredni subjekti kojima je u skladu sa ovim zakonom privremeno oduzet PIB, neće moći da vrše statusne promene u tom privrednom subjektu, koje se odnose na osnivača novoosnovanog privrednog subjekta i subjekta koji ima dospele i neizmirene obaveze. Na taj način, sprečava se raskid veze između novoosnovanog privrednog subjekta sa povezanim licima koja imaju poreski dug i sprečava izbegavanje plaćanja poreskih obaveza.

2. Kakve troškove će primena Zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).

Primena ovog zakona ne bi trebalo da stvori dodatne troškove poreskim obveznicima, imajući u vidu da će drugostepeni organ u Ministarstvu finansija preuzeti zaposlene Poreske uprave, kao i predmete, informacioni sistem, arhivu, opremu i sredstva za rad, a da drugostepeni poreski organ ustanovljen pri Poreskoj upravi danom početka primene ovih odredaba prestaje sa radom, čime se neće stvoriti dodatni troškovi ni građanima ni privredi.

3. Da li su pozitivne posledice donošenja Zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti.

Kao što je navedeno, poreski obveznici (privredni subjekti i fizička lica) neće snositi troškove donošenjem ovog zakona.

4. Da li se Zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

Ocenjuje se da primena Zakona neće doprineti stvaranju novih privrednih subjekata ali će, u određenoj meri, posredstvom poboljšanja uslova poslovanja i jačanju pravne sigurnosti posredno pozitivno uticati na očuvanje tržišne konkurencije.

5. Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o Zakonu.

Prilikom izrade ovog zakonskog rešenja usvojene su inicijative za izmenom pojedinih odredaba zakona, kako od strane poreskih obveznika, tako i brojnih državnih organa i drugih organizacija.

6. Koje će se mere tokom primene Zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namerava.

Ministarstvo finansija – Poreska uprava (za javne prihode koje utvrđuje, naplaćuje i kontroliše) i nadležni poreski organi jedinica lokalnih samouprava (za svoje izvorne javne prihode – lokalne poreze) nadležni su za sprovođenje Zakona.

Posebno ističemo da Ministarstvo finansija, periodičnim publikovanjem Biltena službenih objašnjenja i stručnih mišljenja za primenu finansijskih propisa, njihovim objavljivanjem na zvaničnoj internet strani, kao i na drugi pogodan način, dodatno obezbeđuje transparentnost, informisanost i dostupnost informacijama, kako bi se na ovaj način doprinelo ostvarivanju ciljeva postavljenih donošenjem Zakona.

Kako bi se ostvarili ciljevi koji se donošenjem ovog zakona žele postići, po potrebi će ovo ministarstvo davati mišljenja o njegovoj primeni, a organi uprave odgovarajuća uputstva za njegovo sprovođenje.