

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 97. тач. 6. и 15. Устава Републике Србије, према којима Република Србија, између осталог, уређује порески систем и обезбеђује финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

- Проблеми које би закон требало да реши, односно циљеви који се Законом постижу

Основни разлог за доношење овог закона садржан је у предлогу да, ради функционалног јединства у спровођењу пореских прописа, другостепени порески поступак води посебан организациони део образован у Министарству финансија.

На тај начин обезбеђује се да у другом степену одлуку доноси независни орган у односу на првостепени орган, чиме се у потпуности примењује деволутивно дејство жалбе (да по изјављеној жалби не може одлучивати орган који је донео првостепени акт).

Предложена измена заснована је, између осталих, и на иницијативама Асоцијације привредника (Привредна комора Србије, Америчка привредна комора у Србији, Британско-српска привредна комора, Немачко-српска привредна комора, Француско-српска привредна комора и др), као и Министарства привреде.

Такође, чланом 216. Закона о општем управном поступку (Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10) изричито је прописано да се за решавање у другом степену не може утврђивати надлежност у оквиру органа који је у управној ствари решавао у првом степену.

Предложеним изменама Закона о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС”, бр. 80/02, 84/02-исправка, 23/03-исправка, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05-др. закон, 62/06-др. закон, 61/07, 20/09, 72/09-др. закон, 53/10, 101/11, 2/12-исправка, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 – аутентично тумачење, 112/15 и 15/16 – у даљем тексту: ЗПППА), тј. брисањем надлежности другостепеног пореског органа при Пореској управи и прописивањем надлежности Министарства финансија за решавање у другом степену, одредбе ЗПППА усклађују се са одредбама Закона о општем управном поступку.

С тим у вези, а имајући у виду да се жалбом иницира преиспитивање законитости конкретног управног акта и да је то један од начина за праћење рада првостепеног органа, у већини земаља у окружењу, у примени је начело да првостепени орган не одлучује по жалби пореског обвезника, већ одређени орган формиран у Министарству финансија, као независни орган.

Такође, као један од разлога за доношење овог закона састоји се у чињеници да је поједине одредбе овог закона неопходно прецизирати, односно извршити правнотехничко усаглашавање појединих одредаба ЗПППА, како би се примена тог закона реализовала са што мање тумачења и на тај начин допринело бржем спровођењу пореског поступка и ефикаснијем раду пореске администрације, као и већој доследности у примени закона.

Примера ради, прописује се да се не може се доделити ПИБ правном лицу чији је оснивач - правно лице, предузетник или физичко лице истовремено оснивач лица коме је привремено одузет ПИБ, у складу са овим законом; да у изузетним ситуацијама решење о утврђивању пореза Пореска управа може донети непосредним одлучивањем, када је основ за утврђивање пореза увид у податке из евиденција надлежних органа, без претходног изјашњавања обвезника о чињеницама које су од значаја за одлучивање, и др.

- Разматране могућности да се проблеми реше и без доношења закона

Имајући у виду да су предложена решења законска материја, нема могућности да се циљеви који се желе постићи реше без доношења закона.

- Зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема

Уређивањем ове материје законом даје се допринос правној сигурности и обезбеђује транспарентност у вођењу пореске политике. Наиме, закон је општи правни акт који се објављује и који ствара једнака права и обавезе за све субјекте који се нађу у истој пореско-правној ситуацији, чиме се постиже транспарентност у његовој примени.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Уз чл. 1, 3, 15-19, 21. и 25.

Предложеним изменама врши се промена надлежности за решавање у другостепеном пореском поступку, тако што се уместо досадашњег другостепеног пореског органа образованог при Пореској управи, та надлежност прописује за посебан организациони део у Министарству финансија, као независном органу за решавање у другом степену у пореском поступку.

Такође, одредбе овог закона које се односе на утврђивање надлежног органа у другостепеним пореским поступцима примењиваће се почев од 1. јула 2017. године.

Даном почетка примене ових одредаба престаје са радом другостепени порески орган установљен при Пореској управи, а надлежни орган у другостепеним пореским поступцима у Министарству финансија преузеће запослене Пореске управе ангазоване на овим пословима, као и предмете, информациони систем, архиву, опрему и средства за рад.

Предмете у којима није окончан поступак пред другостепеним пореским органом, до 30. јуна 2017. године, преузеће другостепени орган утврђен овим законом.

Уз члан 2.

Имајући у виду да Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 36/15), који је почео да се примењује од 30. априла 2016. године, уређује садржину, врсте, облике и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору и друга питања од значаја за инспекцијски надзор, неопходно је установити однос овог закона са ЗПППА, односно супсидијарну примену одредаба тог закона у пореском поступку.

Уз чл. 4. и 13.

Врши се прецизирање одредаба закона у смислу доношења решења о утврђивању престанка пореске обавезе на један од прописаних начина.

Уз чл. 5, 6, 22. и 24.

Врши се прецизирање одредаба о привременом одузимању ПИБ у смислу да се онемогући да оснивачи који су већ власници привредних субјеката којима је одузет ПИБ, оснивају ново правно лице или предузетничку радњу са циљем избегавања плаћања пореза.

Такође, предлаже се да се пореским обвезницима према којима је отворен поступак стечаја, на захтев стечајног судије Пореска управа може вратити привремено одузети ПИБ, за време трајања поступка стечаја.

Изменама одредбе члана 29. став 9. проширује се обим активности које предузима Агенција за привредне регистре у смислу да не може извршити брисање привредног субјекта из прописаног регистра, регистровати статусне промене и вршити промене података који се односе на оснивача, односно члана, назив, седиште, улог и облик организовања и у периоду од добијања обавештења да је привредном субјекту, у складу са овим законом, привремено одузет ПИБ, до добијања обавештења да је том субјекту враћен ПИБ.

У складу са наведеном изменом врши се и прецизирање прекршајних одредаба у члану 179. став 11. и члану 181. тачка 2д) ЗПППА.

Уз члан 7.

Имајући у виду одредбе члана 11. став 2. ЗУП (која почиње да се примењује од 1. јуна 2017. године), којом је прописано да се без претходног изјашњавања странке може одлучити само када је то законом дозвољено, предлаже се да, Пореска управа само у изузетним ситуацијама, доноси решења о утврђивању пореза непосредним одлучивањем, када је основ за утврђивање пореза увид у податке из евиденција надлежних органа, без претходног изјашњавања обвезника о чињеницама које су од значаја за одлучивање.

Уз чл. 8-12.

Предложеним изменама врши се неопходно прецизирање, односно правнотехничко усаглашавање ових одредаба ЗПППА, како би се њихова примена реализовала са што мање тумачења што би допринело бржем спровођењу пореског поступка и ефикаснијем раду пореске администрације, као и већој доследности у примени закона, и то, примера ради:

- прописује се да се решење о установљавању привремене мере из члана 87а ЗПППА, истовремено доставља пореском обвезнику и организацији надлежној за принудну наплату, чиме постаје извршно у моменту достављања једној и другој страни;
- прецизира се да после достављања решења о попису покретних и непокретних ствари, порески обвезник више не може да располаже предметима принудне наплате на којима је залога, односно хипотека успостављена;
- извршено је прецизирање поступка наплате пореза по основу секундарне пореске обавезе.

Уз члан 14.

Врши се прецизирање у поступку контроле прописивањем да се у случајевима ванредног плана контроле из члана 118. став 3. ЗПППА, као и контроле мењачког пословања, контроле приређивања игара на срећу и контроле евидентирања промета преко фискалних каса, поступак теренске контроле врши без достављања налога за теренску контролу пореском обвезнику.

Уз члан 20.

Предложеним изменама члана 163а врши се прецизирање да у ванбилансном пореском рачуноводству Пореска управа води неплаћене пореске обавезе пореских обвезника који су сагласно другим прописима брисани из прописаног регистра, за које је наступила апсолутна застарелост у складу са овим законом, које су предмет намирења у складу са законом којим се регулише стечајни поступак путем банкротства, као и спорних и дубиозних потраживања. У складу са наведеним предлаже се да се начин вођења спорних и дубиозних потраживања пропише кроз одредбе подзаконског акта којим је регулисано пореско рачуноводство.

Уз члан 23.

С обзиром да је Законом о порезу на додату вредност уређена обавеза страног лица које врши промет добара, односно услуга у Републици Србији, да одреди пореског пуномоћника који ће у име и за рачун страног лица извршавати обавезе и остваривати права прописана тим законом (подношење евиденционе пријаве, издавање рачуна, подношење пореских пријава и др), што значи да се страном лице у том погледу изједначава са пореским обвезником – домаћим лицем, предлаже се прописивање новчане казне за прекршај страног лица које није одредило пореског пуномоћника и није се евидентирало за обавезу плаћања ПДВ.

Предложеним решењем врши се и усклађивање са решењима предложеним у оквиру Нацрта закона о изменама и допунама Закона о порезу на додату вредност.

Уз члан 26.

Предлаже се да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, осим одредаба овог закона које се односе на утврђивање надлежног органа и решавање у другостепеним пореским поступцима, које се примењују од 1. јула 2017. године.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије.

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Доношење овог закона по хитном поступку предлаже се у складу са чланом 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12 – пречишћен текст), имајући у виду да је неопходно обезбедити несметан рад органа и организација чије се функционисање финансира из буџета Републике Србије, као и да би се обезбедили услови за благовремену примену предложених законских решења, што може имати позитиван утицај на остваривање правне сигурности и обезбеђивање транспарентности у вођењу пореске политике.