

PRIRUČNIK
ZAŠTITA OD KAZNI I SANKCIJA
PRI KONTROLAMA OD STRANE
SVIH NADLEŽNIH INSPEKCIJA

DRUGO, IZMENJENO I DOPUNJENO, IZDANJE

GRUPA AUTORA

Priručnik
**„Zaštita od kazni i sankcija pri kontrolama
od strane svih nadležnih inspekcija“**

Grupa autora

Drugo, izmenjeno i dopunjeno izdanje
Beograd, mart 2017. god.

tiraž: 1000 primeraka
ISBN: 978-86-920735-2-6

Izdavač: **„Rezon Media Grup“ doo,**
Loznička br. 2, Beograd
www.rezonsrbija.rs
telefon: 011/244-3401

Direktor: Mirjana Ristić

Urednik: Milica Tričković

Sva autorska prava na objavljenim tekstovima vlasništvo su „Rezon Media Grup“-a. Bilo kakva upotreba dela ili celine sadržaja, odnosno tekstova, kopiranje i distribucija na bilo koji način (mehanički ili elektronski), bez pismenog odobrenja izdavača, je zabranjena i kažnjiva po zakonu.

SADRŽAJ

PREDGOVOR.....	13
Glava I	
Poreska inspekcija.....	19
1. Uvod.....	19
2. Načela	20
2.1. Opšte dužnosti poreskih inspektora	22
3. Planiranje kontrola	23
4. Postupak kancelarijske kontrole.....	23
4.1. Pojam.....	23
4.2. Dosije i poreskog obveznika koji se vode u kancelarijskoj kontroli.....	24
4.2.1. Osnovni dosije	25
4.2.2. Posebni dosije	26
4.2.3. Specijalni dosije.....	27
4.3. Predmet kancelarijske kontrole.....	28
4.3.1. Kontrola formalne ispravnosti	29
4.3.2. Kontrola matematičke ispravnosti	30
5. Postupak terenske kontrole	38
5.1. Pojam i obuhvat terenske kontrole.....	38
5.2. Nalog za kontrolu.....	39
5.3. Priprema terenske kontrole	40
5.3.1. Identifikacija poreskog obveznika	40
5.3.2. Pripreme poreskog inspektora za terensku kontrolu.....	41
5.3.3. Plan terenske kontrole.....	43
5.4. Početak terenske kontrole	44
5.5. Mesto i vreme terenske kontrole.....	46
5.6. Proširenje predmeta, perioda i produženje vremena vršenja kontrole.....	48
5.7. Obaveza učestvovanja poreskog obveznika u postupku terenske kontrole.....	49
5.8. Zapisnik terenske kontrole	50

5.9. Rešenje u postupku terenske kontrole.....	53
5.10. Utvrđivanje poreske obaveze licu koje obavlja neregistrovanu, odnosno neprijavljenju delatnost	56
6. Poreska kontrola u postupku dodeljivanja i oduzimanja PIB-a	57
7. Mere za otklanjanje utvrđenih povreda zakona i nepravilnosti u primeni propisa u postupku poreske kontrole	58
7.1. Mere koje se preduzimaju tokom postupka poreske kontrole.....	59
7.2. Mere privremene zabrane obavljanja delatnosti u toku terenske kontrole.....	60
7.3. Mere posle obavljene poreske kontrole.....	61
7.4. Postupak sa stvarima oduzetim u postupku kontrole	62
7.5. Označavanje nepokretnosti u toku prinudne naplate i kada je izrečena mera zabrane vršenja delatnosti.....	63
8. Kaznene odredbe	65
8.1. Dopune kaznenih odredaba od 1.1.2017. god.	65
8.2. Poreska krivična dela	66
8.3. Poreski prekršaji.....	68
8.3.1. Opšti poreski prekršaji pravnih lica i preduzetnika	69
8.3.2. Posebni poreski prekršaji.....	76
8.3.3. Poreski prekršaji poreskih obveznika – fizičkih lica	83
8.3.4. Poreski prekršaji poreskih posrednika i drugih poreskih dužnika	88
8.3.5. Prekršaji u oblasti menjačkog poslovanja.....	92
8.3.6. Prekršaji u oblasti igara na sreću	94
8.3.7. Prekršaji odgovornih lica u Poreskoj upravi.....	95
8.4. Kaznene odredbe Zakona o inspeksijskom nadzoru	95
9. Prava i obaveze poreskih obveznika	99
9.1. Prava poreskih obveznika	100
9.2. Obaveze poreskih obveznika.....	101
10. Podnošenje žalbi/ prigovora na rešenja/ zapisnike Poreskih organa	102
10.1. Prigovor na zapisnik u postupku terenske kontrole	103
10.2. Žalba na rešenje u postupku terenske kontrole	105
10.3. Primer žalbe protiv rešenja poreskog organa u kontroli	108
11. Odnos ZPPPA sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru	109

Glava II**Inspekcija rada..... 115**

1. Opšta ovlašćenja Inspekcije rada	115
1.1. Organ uprave - oblik upravno-nadzorne funkcije organa uprave	115
1.2. Propisi koji se primenjuju	116
1.3. Pokretanje postupka	121
1.3.1. Kontrolna lista	122
1.3.2. Nalog za inspeksijski nadzor	123
1.3.3. Obaveštenje o predstojećem inspeksijskom nadzoru i vreme nadzora	124
1.4. Ovlašćenja inspektora rada pri vršenju nadzora.....	125
1.4.1. Privremeno oduzimanje predmeta	129
1.4.2. Prava i dužnosti nadziranog subjekta	130
1.5. Okončanje postupka	132
1.6. Preventivne mere.....	133
1.7. Upravni akti – rešenja	134
1.7.1. Mere za otklanjanje nezakornosti	135
1.7.2. Zapisnik o inspeksijskom nadzoru i primedbe	136
1.7.3. Rešenje.....	138
1.8. Rešenje o otklanjanju nepravilnosti	139
1.9. Rešenje o „vrtaanju na rad“	141
1.10. Izvršenje rešenja.....	143
2. Ovlašćenja Inspekcije rada po posebnim propisima.....	143
2.1. Zakon o radu	143
2.2. Zakon o bezbednosti i zdravlju na radu	146
2.2.1. Primena upravnih mera.....	155
2.2.2. Zabrana rada	155
2.3. Opšta nadležnost inspekcije rada	156
2.4. Krivična prijava, prijava za privredni prestup, zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, prekršajni nalog i druge radnje i mere na koje je inspektor ovlašćen - prema ZIN	156
2.5. Postupanje inspekcije u pogledu delatnosti ili aktivnosti subjekta koja je u delokrugu druge inspekcije - prema ZIN.....	158
3. Najčešći primeri kršenja obaveza	160
4. Uloga Inspekcije rada	162
5. Metodologija rada Inspekcije.....	162
5.1. Zadatak Inspekcije rada.....	162

5.2. Planiranje inspekcija	163
5.2.1. Značaj planiranja	163
5.2.2. Proces planiranja.....	163
5.2.3. Planiranje aktivnosti	164
5.2.4. Programi rada.....	164
5.3. Priprema za inspeksijski nadzor.....	164
5.3.1. Prikupljanje informacija	164
5.4. Vrste inspeksijskih nadzora.....	165
5.5. Priprema materijala	166
5.6. Zakazivanje nadzora.....	166
5.7. Vršenje nadzora	168
5.7.1. Preliminarni kontakti i formalnosti.....	168
5.7.2. Inspekcija poslovne prostorije, objekta, postrojenja, uređaja, sredstava i opreme za ličnu zaštitu, predmeta i robe i sl.; radnog mesta, odnosno mesta na kome zaposleni radi	170
5.7.3. Pregled dokumentacije.....	171
5.7.4. Kontrolni nadzor	171
5.7.5. Uvidaj u slučaju smrtno, teške ili kolektivne povrede na radu	171
5.7.6. Zapisnik o izvršenom nadzoru.....	175
5.7.7. Završni sastanak – upoznavanje ovlašćenog lica poslodavca o činjeničnom stanju navedenom u zapisniku i predloženim merama	177
6. Mere (kazne) - posebno sankcionisane odredbe Zakona o radu	178
6.1. Prekršajni nalog – izricanje novčane kazne za prekršaj od strane inspektora rada	189
7. Mere (kazne) nakon izvršenog integrisanog nadzora, odnosno nadzora koji se vrši primenom i Zakona o radu i Zakona o bezbednosti i zdravlju na radu	193

Glava III

Tržišna inspekcija201

1. Delovanje tržišne inspekcije.....201

1.1. Osnovna načela u radu tržišne inspekcije203

2. Ovlašćenja tržišne inspekcije208

2.1. Ovlašćenja za kontrolu zakonitosti poslovanja u trgovini	208
2.2. Ovlašćenja tržišnog inspektora za kontrolu obavljanja trgovinske delatnosti	208
2.3. Ovlašćenja tržišnog inspektora u vezi sa prekršajima prema Zakonu o trgovini	215
2.4. Ovlašćenja tržišnog inspektora za kontrolu opšte bezbednosti proizvoda	220
2.4.1. Drugostepeni organ i rokovi za žalbu prema Zakonu o opštoj bezbednosti proizvoda	225
3. Teže povrede propisa - privredni prestupi prema ZOBP.....	227
3.1. Sankcije za privredne prestupe pravnih lica – proizvođača i odgovornog lica u istom pravnom licu	228
3.2. Sankcije za privredne prestupe pravnih lica – distributera i odgovornog lica u istom pravnom licu	230
4. Prekršaji pravnih lica, odgovornih lica u pravnom licu, preduzetnika i fizičkih lica - proizvođača i distributera prema ZOBP.....	232
4.1. Prekršaji proizvođača prema ZOBP	232
4.2. Prekršaji distributera prema ZOBP	233
4.3. Zastarelost za pokretanje prekršajnog postupka	235
5. Dobrovoljne aktivnosti proizvođača i distributera i saradnja sa nadležnim organima u primeni ZOBP	236
5.1. Podaci koje proizvođači i distributeri dostavljaju nadležnom organu	237
5.1.1. Podaci o obaveštenoj inspekciji/ pravnom licu/ preduzetniku, odnosno fizičkom licu	238
5.1.2. Podaci o proizvođaču/ distributeru koji dostavlja obaveštenje	238
5.1.3. Podaci o proizvodu, o kome se obaveštava	240
5.1.4. Podaci o rizicima	240
5.1.5. Opis sprovedenih korektivnih mera	248
5.1.6. Podaci o drugim učesnicima u lancu isporuke	248
6. Roba sa krivotvorenim žigom.....	248
6.1. Ovlašćenja tržišnog inspektora u sprečavanju proizvodnje, držanja i prodaje robe sa krivotvorenim žigom	249
6.1.1. Ovlašćenja za postupanje po zahtevu nosilaca prava intelektualne svojine	250
6.1.2. Ovlašćenje tržišnog inspektora za postupanje po službenoj dužnosti	252

6.2. Ovlašćenje za konačno oduzimanje i uništenje robe sa krivotvorenim žigom	253
--	-----

Glava IV

Inspekcije Ministarstva zdravlja257

1. Sanitarna inspekcija.....	257
1.1. Opšti deo	257
1.2. Zakon o sanitarnom nadzoru	261
1.3. Zakon o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe	271
1.4. Zakon o bezbednosti hrane.....	282
1.5. Zakon o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu	292
1.6. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti.....	300
2. Zdravstvena inspekcija	309
2.1. Opšti deo	309
2.2. Nadležnost zdravstvene inspekcije koja proizlazi iz Zakona o zdravstvenoj zaštiti	316
2.3. Nadležnost zdravstvene inspekcije koja proizlazi iz Zakona o pravima pacijenata	337
2.4. Nadležnost zdravstvene inspekcije koja proizlazi iz Zakona o zaštiti stanovništva od izloženosti duvanskom dimu.....	342

Glava V

Inspekcije Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine349

1. Inspekcija za zaštitu životne sredine.....	349
1.1. Oblast regulisanja prava životne sredine u R.Srbiji	350
1.1.1. Ustav Republike Srbije	350
1.1.2. Pregled pojedinih zakona.....	351
1.2. Inspeksijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine	359
1.2.1. Podela nadležnosti inspekcije za zaštitu životne sredine.....	359
1.2.2. Postupak vršenja inspeksijskog nadzora	361
1.3. Ovlašćenja inspektora za zaštitu životne sredine	364
1.3.1. Ovlašćenja inspekcije za zaštitu životne sredine prema zakonima.....	366
1.3.1.1. Zakon o zaštiti životne sredine.....	367
1.3.1.2. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.....	370

1.3.1.3. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu ...	370
1.3.1.4. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu.....	371
1.3.1.5. Zakon o upravljanju otpadom.....	371
1.3.1.6. Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu	376
1.3.1.7. Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja	376
1.3.1.8. Zakon o hemikalijama	377
1.3.1.9. Zakon o biocidnim proizvodima	379
1.3.1.10. Zakon o zaštiti vazduha	379
1.3.1.11. Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini.....	381
1.3.1.12. Zakon o zaštiti prirode.....	382
1.3.1.13. Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda...385	
1.3.1.14. Zakon o vodama	388
1.4. Kazneno-pravna zaštita životne sredine.....	390
1.4.1. Privredni prestupi prema zakonima iz oblasti životne sredine.....	391
1.4.1.1. Zakon o zaštiti životne sredine.....	391
1.4.1.2. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine.....	394
1.4.1.3. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu.....	395
1.4.1.4. Zakon o upravljanju otpadom.....	396
1.4.1.5. Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja	399
1.4.1.6. Zakon o hemikalijama	400
1.4.1.7. Zakon o biocidnim proizvodima	403
1.4.1.8. Zakon o zaštiti vazduha.....	405
1.4.1.9. Zakon o zaštiti prirode.....	407
1.4.1.10. Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda...410	
1.4.1.11. Zakon o vodama	412
1.4.2. Prekršaji prema zakonima iz oblasti životne sredine.....	413
1.4.2.1. Zakon o zaštiti životne sredine.....	414
1.4.2.2. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine	419
1.4.2.3. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu	420
1.4.2.4. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu.....	421
1.4.2.5. Zakon o upravljanju otpadom.....	422
1.4.2.6. Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu	425
1.4.2.7. Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja	428
1.4.2.8. Zakon o hemikalijama	428
1.4.2.9. Zakon o biocidnim proizvodima	432
1.4.2.10. Zakon o zaštiti vazduha.....	434
1.4.2.11. Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini.....	440
1.4.2.12. Zakon o zaštiti prirode.....	442
1.4.2.13. Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda...447	

1.4.2.14. Zakon o vodama	451
2. Veterinarska inspekcija.....	452
2.1. Zakon o veterinarstvu.....	452
2.1.1. Kaznene odredbe	458
2.2. Zakon o bezbednosti hrane.....	467
2.2.1. Bezbednost hrane i hrane za životinje	469
2.2.2. Kaznene odredbe za privredni prestup	482
2.3. Zakon o dobrobiti životinja.....	491

Glava VI

Građevinska inspekcija i urbanistička inspekcija501

Opšte napomene501

1. Nadležnost i uloga urbanističke i građevinske inspekcije502

1.1. Organizaciona struktura urbanističke i građevinske inspekcije	504
1.2. Uloga inspekcija u postupku vršenja inspeksijskog nadzora.....	507
1.2.1. Postupanje urbanističkog inspektora	507
1.2.2. Postupanje građevinskog inspektora.....	508
1.2.3. Obustava radova, uklanjanje objekta ili njegovih delova, zatvaranje gradilišta.....	513
1.2.4. Zabrane	516
1.2.5. Postupanje građevinske inspekcije prema Zakonu o ozakonjenju.....	519

2. Kaznene odredbe523

2.1. Privredni prestupi	523
2.2. Prekršaji.....	526
2.3. Krivično delo građenja bez građevinske dozvole	533
2.4. Kazne za privredne prestupe/ prekršaje prema Zakonu o ozakonjenju objekata	535

Glava VII

Upravna inspekcija537

1. Nadležnost, ovlašćenja i poslovi Upravne inspekcije537

2. Poseban nadzor nad organima jedinica lokalne samouprave ..546

3. Nadzor nad primenom posebnih propisa i kazne.....	552
3.1. Inspekcijski nadzor nad primenom zakona i drugih propisa o izgledu i upotrebi grba, zastave i himne Republike Srbije	554
3.2. Inspekcijski nadzor službene upotrebe jezika i pisama u okviru ovlašćenja ministarstva nadležnog za poslove uprave utvrđenih tim zakonom, kao i pečata državnih i drugih organa.....	555
3.3. Inspekcijski nadzor nad primenom zakona i drugih propisa o političkim strankama i udruženjima – u organima političkih stranaka i udruženja.....	556
3.4. Inspekcijski nadzor nad primenom zakona i drugih propisa o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja	559
4. Postupak inspekcijskog nadzora upravnog inspektora	565
 Spisak autora:	 575

PREDGOVOR

Mere koje sprovodi Vlada R.Srbije kako bi ispunila zahteve MMF-a, EEZ i dr, zatim zahteve za većim stepenom uređenosti i transparentnosti različitih sistema u našoj zemlji, kao i kako bi uravnotežila državni bužet (npr. mere fiskalne konsolidacije, racionalizacije trošenja budžetskih sredstava, itd.), iziskuju **poštovanje propisa** koji se, usled ovih mera, **često i menjaju**.

Takođe, put Srbije ka EU zahteva usklađivanje naših propisa sa regulativom EU (što, pored ostalog, obuhvata i **propise** koji uređuju oblasti **javnih prihoda, radnih odnosa, trgovine, zaštite životne sredine, i dr.**), kao i njihovo sprovođenje u praksi. U tim nastojanjima za usklađivanjem sa EU, često se donose propisi (neretko *prepisani od EU*), pa se zatim u praksi ispostavi da ih u Srbiji još uvek nije moguće primeniti, iz više svima poznatih razloga, ili su u koliziji sa drugim propisima, ili se pokaže da su neki segmenti ostali neuređeni (tzv. „rupe u zakonu“). Zbog navedenog, ovi propisi se **ponovo menjaju**.

Sve ovo stvara velike opasnosti za sve subjekte koji su dužni da poštuju brojne propise, i koji, bilo svesno (namernim oglašivanjem o zakone) ili nesvesno (usled nepoznavanja propisa i/ili njihovih izmena), **ne ispunjavaju svoje zakonske obaveze**, što stvara mogućnosti da im **različite inspekcije izreknu visoke novčane kazne** (i do 3.000.000 din. za pravna lica) **ili druge sankcije** (zabrana obavljanja delatnosti, zatvorska kazna, oduzimanje robe, imovine...). Ovde napominjemo, da se u poslednje vreme stalno sprovode **češće (najavljene i ne-najavljene) kontrole** subjekata od strane **Poreske inspekcije i Inspekcije rada**, a počev od 1.1.2016. god. i **zajedničke inspeksijske kontrole**, u kojima se pomenutim inspektorima pridružuje i **Tržišna inspekcija**.

*Napominjemo, 30.4.2016. god. počinje puna primena **Zakona o inspeksijskom nadzoru** (dalje: **ZIN**), dok su pojedine njegove odredbe ranije stupile na snagu: odredbe kojima se uređuju neregistrovani subjekti i postupanje prema njima, saradnja različitih inspekcija u postupku vršenja inspeksijskog nadzora, zajednički inspeksijski nadzor... - u primeni su od 30.7.2015. god, a odredbe u vezi sa postupanjem inspekcije u pogledu delatnosti ili aktivnosti nadziranog subjekta koja je u delokrugu druge inspekcije - u primeni su od 30.9.2015. god.*

Dakle, **ZIN obavezuje** inspektore da, kada uoče nepravilnosti ili nezakonitosti u radu i postupanju nadziranog subjekta (*pravno lice, preduzetnik i fizičko lice, organizacioni oblik preko koga fizičko ili pravno lice obavlja delatnost ili vrši aktivnost za koga ne postoji obaveza registracije, kao i subjekat sa javnim ovlašćenjima u skladu sa zakonom*), sastave zapisnik, kojeg bez odlaganja prosleđuju nadležnoj inspekciji ili organu.

Uz šira ovlašćenja inspektora, naloge da odmah reaguju na uočene nepravilnosti, strože mere i više novčane kazne, **subjekti će biti prinuđeni da poštuju propise**. Međutim, da bi ih poštovali, **treba i da ih poznaju i razumeju**.

Pored navedenog, službenici nadležnih organa i pojedini inspektori (naročito u lokalnim organizacionim jedinicama i u manjim mestima) nisu dovoljno i na vreme upoznati sa novinama u propisima, a neretko nisu voljni da subjektima pomognu i objasne šta se to novo od njih zahteva u smislu primene pomenutih novina. Čak se dešavalo da dva ili tri (različita) inspektora od istog obveznika traže različita postupanja po istom pitanju, i donose međusobno različita rešenja, odluke i kazne. Dakle, *može se desiti da neki od inspektora pogreši, a da bi subjekti to uočili i na vreme, tj. u propisanom roku, iskoristili pravo žalbe, moraju poznavati propise*.

Imajući u vidu sve navedeno, subjekti moraju **da se dobro upoznaju sa propisima iz mnogih oblasti**, i da u praksi postupaju u skladu sa njima.

Svrha i cilj Priručnika „Zaštita od kazni i sankcija pri kontrolama od strane svih nadležnih inspekcija“ jeste da Vam obezbedi objašnjenja o nadležnostima različitih inspektora i o važećim propisima, zatim, odgovore na praktična pitanja: koje sve obaveze propisane brojnim zakonima morate izvršiti; kako da uskladite interne akte sa novinama u propisima; koje obrasce treba da podnosite i koje evidencije da vodite; koje dozvole i saglasnosti morate pribaviti; koje uslove morate da ispunite kod obavljanja određenih delatnosti; kao i da Vam skrene pažnju na neke situacije koje mogu dovesti do plaćanja visokih kazni.

Priručnik sadrži informacije o tome **šta sve morate da izvršite kako biste uvek na vreme ispunili sve propisane obaveze**, ali i informacije o tome **koja su Vaša prava**.

Ovaj priručnik će Vam **pomoći da sprečite mogućnost da Vam različiti inspektori izreknu kazne, koje mogu biti veoma visoke, ili sankcije** koje mogu značajno pogoditi Vaše poslovanje (npr. zabrana obavljanja delatnosti u određenom periodu, oduzimanje robe ili imovine, i dr.). Uvidećete to kada pročitate, u okviru svake glave ovog priručnika, delove koji se odnose na *kaznene odredbe* utvrđene zakonima iz nadležnosti najvažnijih inspekcija.

Priručnik sadrži **objašnjenja o:**

- **predmetu kontrola različitih inspekcija** (*šta spada u nadležnost koje inspekcije, šta sve inspektori kontrolišu, šta najčešće i prvo kontrolišu, način na koji to mogu i moraju da rade...*)

- **obavezama** koje morate izvršiti (kako ne biste bili kažnjeni) **po osnovu brojnih propisa, čije izvršavanje kontrolišu:**

- Poreska inspekcija
- Inspekcija rada
- Tržišna inspekcija
- Sanitarna inspekcija
- Zdravstvena inspekcija

- *Inspekcija za zaštitu životne sredine*
- *Veterinarska inspekcija*
- *Građevinska inspekcija i Urbanistička inspekcija*
- *Upravna inspekcija*
- **propisima** koji uređuju oblasti u nadležnosti ovih inspekcija
- međusobnoj **saradnji različitih inspekcija, kontrolama, aktima** koje inspektori donose, **žalbama** na ove akte, predviđenim **kaznama**...

Kako bismo Vam olakšali ispunjenje propisanih obaveza u praksi, **uz priručnik smo priložili kompakt disk** - CD sa neophodnim obrascima, tekstovima važećih propisa iz oblasti koje nadziru pomenute inspekcije, službenim mišljenjima nadležnih ministarstava, primerima akata koje donose inspektori, primerima *žalbi, informatorima o radu nadležnih ministarstava i inspekcija* (koji, pored ostalog, sadrže i praktične informacije, npr. kontakt adrese i telefone ovih organa i dr.), kao i **dodatnim, praktičnim stručnim tekstovima** koji će Vam pomoći da još bolje razumete i primenite u praksi ono što je zakonima propisano, kao i da zašтите svoja prava.

Takođe, ovaj **CD** – sadrži i druge dokumente iz kojih ćete moći da se upoznate i sa **radom ostalih inspekcija**, kao što su: *turistička, poljoprivredna, fitosanitarna*, kao i (na CD-u, u delu *Ostale inspekcije*) *komunalna, prosvetna i protivpožarna*. U ovim posebnim delovima nalaze se i propisi čiju primenu kontrolišu ove inspekcije.

Verujemo da će Vam ovaj priručnik pomoći da lako i sigurno savladate obaveze koje se od Vas traže, da bez bojazni dočekujete sve inspektore, i želimo Vam mnogo uspeha u tome!

*Urednik,
Milica Tričković*

Uz drugo, izmenjeno i dopunjeno izdanje

Prvo izdanje ovog priručnika rasprodato je u kratkom roku, a veliko interesovanje onih koji do njega nisu uspjeli da dođu i njegov uspeh ukazali su, s jedne strane, na potrebu objavljivanja njegovog reizdanja. S druge strane, nužnost objavljivanja drugog, izmenjenog i dopunjenog izdanja posledica je i važnih novina u propisima do kojih je došlo nakon štampanja prvog izdanja priručnika (u martu 2016. god.), kao i naša želja da neke delove dodatno objasnimo.

Pored **izmena u zakonima** (pre svega *ZPPPA* od 1.1.2017. god, ali i zakona iz drugih oblasti), menjani su i pojedini **podzakonski akti, kao i obrasci**, počela je puna primena *ZIN*, itd, što smo Vam u ovom drugom izdanju objasnili. **Sve glave priručnika su ažurirane.**

Napominjemo, s obzirom na obim priručnika, a usled izmena koje je trebalo dodati, u ovom izdanju smo **neke delove** (iz štampanog priručnika) **prebacili na CD koji prati ovaj priručnik.**

Pored toga, ovaj **CD sadrži i dokumente** u vezi sa **radom ostalih inspekcija**, kao i **ažuriran sadržaj** u odnosu na CD koji je pratio prvo izdanje (dakle, svi propisi i obrasci su važeći), uz **nove praktične stručne tekstove**, naročito o primeni novina u propisima od početka 2017. god.

Želimo da uz ovaj priručnik najlakše savladate sve novine i budete spremni za sve inspektore.

*Urednica,
Milica Tričković*

GLAVA I

PORESKA INSPEKCIJA

1. Uvod

Saglasno členu 38. *Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji* („Sl. glasnik RS“, br. 80/02, ..., 112/15, 15/16 i 108/16 - u daljem tekstu: *Zakon*), **poreska prijava** predstavlja izveštaj poreskog obveznika *Poreskoj upravi* o ostvarenim prihodima, izvršenim rashodima, dobiti, imovini, prometu dobara i usluga i drugim transakcijama od značaja za utvrđivanje poreza. Poreska prijava se podnosi na propisanom obrascu (u zavisnosti od poreskog oblika), uz koji se prilažu odgovarajući dokazi, u roku propisanom poreskim zakonom, *Poreskoj upravi* prema mestu u kome je podneta prijava za registraciju (osim kod poreza na imovinu). Po prijemu poreskih prijava a nakon isteka roka za njihovo podnošenje, *Poreska uprava* saglasno *Zakonu*, vrši kontrolu ispravnosti podataka iz podnetih prijava. Pored navedenog, **postupak poreske kontrole** obuhvata kancelarijsku kontrolu, terensku kontrolu, mere za otklanjanje utvrđenih povreda zakona i nepravilnosti u primeni propisa u postupku poreske kontrole i radnje u cilju otkrivanja poreskih prekršaja i krivičnih dela.

Postupak poreske kontrole, u okviru odredbi *Zakona*, propisan je članovima 116-139. *Zakona*.

Poreska kontrola ima trostruku funkciju:

- *Preventivnu* - koja se manifestuje kroz podsticanje poreškog obveznika da poštujući propise izbegne kasnije otkrivanje nepravilnosti koje povlače moguće sankcije;

- *Korektivnu* - koja se sastoji u tome da se poreskom obvezniku nalaže da ukloni nepravilnosti i propuste u izvršavanju obaveza a što je isti dužan da uradi;

- *Represivnu* - koja se sastoji u izricanju mera (blokade žiro računa, oduzimanja evidencije, predmeta ili opreme, zabrane delatnosti itd.) i podnošenju prekršajne ili druge prijave.

Predmet poreske kontrole jesu *radnje poreskog obveznika* iz poreskopavnog odnosa, u pogledu kojih se ispituje *pridržavanje zakona i drugih propisa*. Preciznije, u poreskoj kontroli, poreski inspektor je dužan da *proverava tačnost, formalnu i materijalnu ispravnost svih podataka, da utvrdi tačno činjenično stanje, uključujući i izjave* kao jedan od dokaza i posveti im jednaku pažnju, *ne vodeći računa o tome da li idu u prilog ili na štetu kontrolisanog poreskog obveznika*. Prema tome, poreski inspektor je u postupku kontrole dužan da utvrdi sve relevantne činjenice i da obrazloži stav, koji je na osnovu tih činjenica zauzet pri donošenju odluke.

2. Načela

Poreski inspektor u poreskoj kontroli **dužan je da se pridržava osnovnih načela** poreskog postupka, i to:

• **Načela zakonitosti** - *Poreska uprava* je dužna da ostvaruje sva prava i obaveze iz poreskopavnog odnosa u skladu

sa zakonom. U slučajevima kada je *Poreska uprava* ovlašćena da deluje na osnovu diskrecionih ovlašćenja, *dužna je da deluje u skladu sa svrhom tih ovlašćenja i u okviru zakona*. Poreska uprava je dužna da utvrđuje sve činjenice koje su bitne za donošenje zakonite i pravilne odluke, *posvećujući jednaku pažnju činjenicama koje idu u prilog i na štetu poreskom obvezniku*;

- **Načela vremenskog važenja poreskih propisa** - Poreska obaveza utvrđuje se na osnovu propisa koji su bili na snazi u vreme njenog nastanka, osim ako je, u skladu s ustavom i zakonom, za pojedine odredbe zakona predviđeno da imaju povratno dejstvo. *Radnje u poreskom postupku regulisane su propisima koji su na snazi u vreme kada se preduzimaju*;

- **Načela saslušanja stranaka** - *Pre donošenja akta* kojim se utvrđuju obaveze i prava poreskog obveznika, *Poreska uprava je dužna da mu omogući da se izjasni* o činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje akta. Međutim, počev **od 1.1.2017. god.**, izuzetno, *rešenje o utvrđivanju poreza Poreska uprava može doneti neposrednim odlučivanjem*, a na osnovu uvida u podatke iz evidencija nadležnih organa, *bez prethodnog izjašnjavanja obveznika* o činjenicama koje su od značaja za odlučivanje;

- **Načela omogućavanja uvida u činjenice** - *Pre donošenja akta* kojim se utvrđuju obaveze i prava poreskog obveznika, *Poreska uprava je dužna da, na njegov zahtev, omogući poreskom obvezniku uvid* u pravnu i činjeničnu osnovu za donošenje akta;

- **Načela čuvanja službene tajne u poreskom postupku** - Službenu tajnu dužna su da čuvaju sva službena lica i druga lica koja učestvuju u poreskom, prekršajnom, predistražnom i sudskom postupku;

- **Načela postupanja u dobroj veri** - Strane u poreskom postupku dužne su da postupaju u dobroj veri. *Učestalost i tra-*

janje poreske kontrole ograničavaju se na nužnu meru;

- **Načela fakticiteta** - Poreske činjenice utvrđuju se prema njihovoj ekonomskoj suštini. Ako se simulovanim pravnim poslom prikriva neki drugi pravni posao, za utvrđivanje poreske obaveze osnovu čini disimulovani pravni posao. Kada su na propisima suprotan način ostvareni prihodi, odnosno stečena imovina, *Poreska uprava* će utvrditi poresku obavezu u skladu sa zakonom kojim se uređuje odgovarajuća vrsta poreza;

- **Načela dvostepenosti** – *Protiv rešenja donetog u prvom stepenu poreski obveznik ima pravo na žalbu.*

2.1. Opšte dužnosti poreskih inspektora

Poreski inspektori u postupku kontrole **dužni su:**

- da se prema poreskim obveznicima *odnose sa poštovanjem i uvažavanjem*, vodeći računa da suprotno ponašanje predstavlja poreski prekršaj;

- da sačine spiskove poreskih obveznika prema azbučnom redu za čiju su kontrolu zaduženi i koje su dužni da stalno ažuriraju radi njihove tačnosti;

- da formiraju dosijea po poreskim obveznicima pravnim licima i preduzetnicima, za čiju su kontrolu određeni;

- *da dobro poznaju materijalne i procesne poreske i druge propise i da ih pravilno primenjuju*, da dobro znaju sadržinu i način popunjavanja određenih poreskih prijava, kao i da vrše njihovu formalno-pravnu, matematičku i suštinsku kontrolu;

- *da se stalno stručno usavršavaju*, prate poreske propise i stručnu literaturu imajući u vidu da od kvaliteta obavljenih poslova, efekata u radu, stručnosti, blagovremenosti, kreativnosti, odnosa prema poreskim obveznicima, savesnosti i discipline, zavisi ocenjivanje i napredovanje, odnosno gubitak zvanja.

3. Planiranje kontrola

Poreska kontrola vrši se na osnovu godišnjeg plana, odnosno vanrednog plana, koji donosi direktor *Poreske uprave*, a koji je zasnovan na oceni poreskog značaja i poreskog rizika poreskog obveznika. Pri utvrđivanju plana kontrole, obavezno se ima u vidu i procena uticaja poreske kontrole na efikasnost naplate poreza u određenim delatnostima.

U slučajevima kada je došlo do poremećaja u prometu na tržištu ili postoji indicija da je povećan obim nelegalne trgovine, poreska kontrola vrši se na osnovu vanrednog plana kontrole koji donosi ministar.

Poreska kontrola po pravilu **obuhvata period za koji je podnesena poreska prijava**, s tim što se ista *može proširiti* i na prethodne periode ili na tekući period ako postoje činjenice koje ukazuju da bi se takvom kontrolom mogao znatno izmeniti iznos poreske obaveze koja je prethodno već utvrđena.

4. Postupak kancelarijske kontrole

4.1. Pojam

Kancelarijska kontrola predstavlja skup radnji kojima *Poreska uprava* **proverava tačnost, potpunost i uskladenost sa zakonom**, odnosno drugim propisom, **podataka iskazanih u poreskoj prijavi**, kao i **u poreskom bilansu, računovodstvenim izveštajima i drugim evidencijama** poreskog obveznika, upoređivanjem sa podacima iz poreskog knjigovodstva i drugih službenih evidencija koje vodi, odnosno kojima raspolaze *Poreska uprava*.

Kancelarijsku kontrolu (za razliku od terenske kontrole) poreski inspektori vrše u prostorijama *Poreske uprave* (pre svega, misli se na prostorije *Centra za velike poreske obveznike*, zatim na prostorije filijala i ekspozitura *Poreske uprave*), osim radnji kontrole prijema i obrade podataka poreske prijave i drugih izveštaja, koje vrše službenici *Poreske uprave* određeni za te poslove.

Pažnja!

Imajući u vidu da je *Zakonom* propisano da **poreski obveznik ne može podneti izmenjenu poresku prijavu posle pokretanja postupka poreske kontrole za kontrolisani poreski period**, u tom smislu, *postupak kancelarijske kontrole počinje danom dostavljanja poziva poreskom obvezniku* da učestvuje u postupku kancelarijske kontrole.

4.2. Dosije i poreskog obveznika koji se vode u kancelarijskoj kontroli

U cilju sistematskog praćenja svih podataka od značaja za poreski status poreskog obveznika pravnog lica i preduzetnika, u kancelarijskoj kontroli *Poreske uprave* formiraju se dosije. Podaci iz dosijea poreskog obveznika, koji predstavljaju službenu tajnu iz *člana 7. Zakona*, mogu se koristiti isključivo na način propisan navedenim članom, jer ako **zbog povrede načela čuvanja službene tajne poreski obveznik ostvari pravo na naknadu pretrpljene štete**, koja, sa sudskim troškovima, pada na teret budžeta Republike Srbije, pokrenuće se pitanje odgovornosti poreskog inspektora kancelarijske kontrole za naknadu štete.

Dosije poreskog obveznika je skup dokumenata i informacija o poreskom obvezniku koji se vodi u tri dela, i to:

- *Osnovni dosije* (dokumenta i podaci o poslovnom statusu),
- *Posebni dosije* (dokumenta i podaci o poreskom statusu) i
- *Specijalni dosije* (posebne informacije o poreskom obvezniku).

4.2.1. Osnovni dosije

Osnovni dosije poreskog obveznika obavezno sadrži:

- *Rešenje o upisu poreskog obveznika u odgovarajući registar* (akt o osnivanju), sa svim prilogima, kao i sva rešenja kojima se vrše promene, i promene priloga;

- *Prijavu za registraciju*, kao i prijavu o dopuni – izmeni podataka za registraciju, kao i *Potvrdu o izvršenoj registraciji* (određivanju i dodeli PIB-a);

- *Obaveštenje Republičkog zavoda za statistiku o određivanju matičnog broja i šifre pretežne delatnosti;*

- *Obaveštenje o razvrstavanju poreskih obveznika prema Zakonu o računovodstvu* (veliko pravno lice, srednje, malo ili mikro), po godinama;

- *Odluku nadležnog organa poreskog obveznika o određivanju lica ovlašćenih za raspolaganje sredstvima poreskog obveznika;*

- *Karton deponovanih potpisa* odgovornih lica poreskog obveznika kod nosioca platnog prometa;

- *Spisak ukupnog broja zaposlenih prema kvalifikacionoj strukturi* (grupi poslova prema zahtevu stručnosti), kao i sve izmene i dopune ovog spiska;

- *Prijave osiguranja*, ako se radi o preduzetniku, odnosno vlasniku preduzeća;

- *Obaveštenje o odabranom načinu obračunavanja i plaćanja poreza na promet* (tj. PDV-a) za svaku godinu hronološki;

- *Informativne poreske prijave iz člana 42. Zakona;*