

## **KOMENTAR NAJNOVIJIH IZMENA I DOPUNA**

### **CARINSKOG ZAKONA - "Sl. glasnik RS", br.**

**108/2016**

- **Najznačajnije izmene se odnose na usaglašavanje Carinskog zakona sa drugim nacionalnim propisima, kao i sa Carinskim zakonom EU •**

*Carinskim zakonom ("Sl. glasnik RS", br. 73/2003, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 9/2010 - odluka US i 18/2010 - dr. zakon -dalje: Zakon) se uređuju opšta pravila i postupci koji se primenjuju na robu koja se unosi i iznosi iz carinskog područja Republike Srbije (dalje: RS), tj. carinski organ kontroliše međunarodni promet robe, doprinoseći slobodnoj trgovini i opštoj bezbednosti u lancu trgovine, uz istovremenu zaštitu domaćeg tržišta. Radi obavljanja propisanih radnji, carinski organ može vršiti sve kontrolne radnje za obezbeđivanje pravilne primene Zakona i ostalih propisa. Prema tome, carinski organ u vršenju svoje nadležnosti primenjuje prvenstveno carinske, ali i druge propise na šta upućuje i sam Zakon. Naime, s obzirom da je carinski postupak vrsta posebnog upravnog postupka, članom 11. stav 6. Zakona je propisano da se na postupak pred carinskim organom primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, osim ako nije drugačije predviđeno ovim zakonom. Takođe, članom 306. istog zakona je propisano da se na postupak u carinskim prekršajima primenjuju odredbe zakona kojim se uređuju prekršaji.*

Zakon je donet 2010. godine, uz izmene koje su usledile 2012. i 2015. godine. U međuvremenu, od donošenja Zakona, pa do danas, izmenjeni su, odnosno doneti su novi zakoni, i to:

- *Zakon o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010) i*

- *Zakon o prekršajima ("Sl. glasnik RS", br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 - odluka US).*

S obzirom na konstataciju da carinski organ primenjuje i ove zakone, bilo je neophodno izmeniti važeći Zakon, a radi usklađivanja sa istim.

**Polazeći od činjenice da je osnovno opredeljenje RS da postane punopravan član STO i Evropske unije (dalje: EU), to je obaveza usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva, uključujući i carinske propise, sa zakonodavnom regulativom EU i pravilima STO, jedna od najznačajnijih obaveza državnih organa.**

Imajući u vidu sve navedeno, jasni su razlozi za donošenje **Zakona o izmenama i dopunama Carinskog zakona ("Sl. glasnik RS", br. 108/2016**, stupio na snagu 6.1.2017. godine, a primenjuje se od 5.2.2017. godine, osim odredaba čl. 3, 6, 7. i 34. ovog zakona koji se primenjuju od 1.7.2017. godine).

Izmenama i dopunama Zakona se postižu sledeći **ciljevi**:

- 1) usaglašavanje sa zakonodavnom regulativom EU i pravilima STO,
- 2) usaglašavanje sa Zakonom o opštem upravnom postupku,

- 3) usaglašavanje sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti,
- 4) usaglašavanje sa Zakonom o budžetskom sistemu,
- 5) usaglašavanje sa Zakonom o prekršajima,
- 6) usklađivanje sa Zakonom o lekovima i medicinskim sredstvima,
- 7) unapređenje sprovođenja naknadne kontrole od strane carinskih organa,
- 8) preciziranje postupanja carinskih organa sa specifičnom robom (lako kvarljiva roba, žive životinje, nafta i derivati nafte) koja je predmet carinskog prekršaja,
- 9) jačanje instituta besplatnog ustupanja strane robe, sa akcentom na humanitarnu prirodu ovog instituta.

## **Usklađivanje sa Carinskim zakonom Evropske unije (Community Customs Code)**

Novousvojenim izmenama Zakona izvršeno je dalje usklađivanje sa relevantnim propisom EU, a naročito u delu koji se odnosi na povlastice, zatim, u pogledu postupanja sa robom u slobodnim zonama i slobodnim skladištima, kao i terminološko usklađivanje.

### *Carinske povlastice*

Kada je reč o carinskim povlasticama, izmenjene su neke odredbe čl. 216. i 218. Zakona koje se odnose na određena oslobođenja od plaćanja uvoznih dažbina za fizička lica kao i na robu na koju se ne plaćaju uvozne dažbine.

**POVLASTICE ZA OSOBE SA INVALIDITETOM** - novim zakonskim rešenjem na jedan uopšten način formulirano je oslobođenje od plaćanja uvoznih dažbina za osobe sa invaliditetom, odnosno njihove organizacije, na predmete posebno namenjene za obrazovanje, zapošljavanje ili poboljšanje društvenog položaja tih osoba, kao i na rezervne delove, komponente ili dodatke koji su posebno napravljeni za te proizvode. Ovakvim rešenjem se želelo omogućiti osobama sa invaliditetom da i dalje uživaju povlasticu u vidu oslobođenja od plaćanja uvoznih dažbina prilikom uvoza predmeta koji su u neposrednoj vezi sa upotrebom od strane ovih osoba i koji su u funkciji poboljšanja njihovog položaja.

**Novim zakonskim rešenjem putnički automobil i druga motorna vozila isključena su iz oslobođenja.** Ovde treba posebno naglasiti da u vreme uvođenja ove carinske povlastice u RS nisu bili na snazi sporazumi o slobodnoj trgovini, pa je uvoz putničkih automobila uz oslobođenje od plaćanja uvoznih dažbina za osobe sa invaliditetom, bio moguć samo na osnovu Zakona. U međuvremenu, RS je potpisala niz sporazuma o slobodnoj trgovini, čime se obavezala da podstiče međusobnu preferencijalnu trgovinu sa državama, odnosno carinskim teritorijama sa kojima su ti sporazumi zaključeni. S obzirom da je puna liberalizacija trgovine, u skladu sa postojećom mrežom sporazuma o slobodnoj trgovini, dostignuta 1.1.2015. godine, nema više potrebe da osobe sa invaliditetom uvoze putničke automobile i druga motorna vozila uz oslobođenje od plaćanja uvoznih dažbina, jer postoji mogućnost da se putnički automobili i druga motorna vozila uvoze bez plaćanja carine iz zemalja sa kojima imamo sporazume.

**LEKOVI ZA LIČNU UPOTREBU KOJI SE PRIMAJU IZ INOSTRANSTVA U POŠILJKAMA** - brisano je oslobođenje od plaćanja uvoznih dažbina domaćih i stranih državljana na lekove za ličnu upotrebu koje primaju iz inostranstva u pošiljkama. Ovom izmenom se vrši usklađivanje sa nacionalnim propisima, tačnije sa **Zakonom o lekovima i medicinskim sredstvima ("Sl. glasnik RS", br. 30/2010 i 107/2012)**, kojim je izričito propisano da je zabranjen promet leka poštom, osim slanja uzoraka leka u skladu sa ovim zakonom. Saglasno članu 192.

istog zakona, promet medicinskih sredstava obuhvata promet na veliko i promet medicinskih sredstava na malo u skladu sa ovim zakonom i propisima donetim za sprovođenje ovog zakona, pri čemu, promet medicinskih sredstava na veliko, prema članu 193. ovog zakona, jeste nabavka, skladištenje, distribucija, uvoz i izvoz medicinskih sredstava, koji može da obavlja pravno lice koje je od ministarstva nadležnog za poslove zdravlja dobilo dozvolu za promet medicinskih sredstava na veliko.

**UVOZ NOVE OPREME-** brisana je odredba kojom je bilo propisano da se uvozne dažbine ne plaćaju na novu opremu koja se ne proizvodi u zemlji, koja se uvozi za novu ili proširenje postojeće proizvodnje, modernizaciju proizvodnje, uvođenje nove odnosno osavremenjavanje postojeće tehnologije, osim putničkih motornih vozila i aparata za igru na sreću. Naime, ova povlastica se mogla iskoristiti u periodu od 3.5.2010. godine do 31.12.2015. godine. U određivanju roka za primenu ove povlastice, Vlada je vodila računa da krajnji rok važenja ove mere bude do uspostavljanja pune liberalizacije trgovine u skladu sa postojećom mrežom sporazuma o slobodnoj trgovini, koja je dostignuta 1.1.2015. godine, čime privredni subjekti i nakon isteka važenja carinske povlastice imaju mogućnost uvoza opreme po povlašćenom režimu, odnosno bez plaćanja carine. Takođe, ne treba zanemariti i činjenicu da je u međuvremenu donet novi **Zakon o ulaganjima ("Sl. glasnik RS", br. 89/2015)**, kojim je ovo pitanje na sveobuhvatniji način regulisano.

### *Postupanje sa robom u slobodnim zonama i slobodnim skladištima*

U cilju dalje harmonizacije carinskog zakonodavstva sa propisima EU izmenjene su i odredbe Zakona koje se odnose na postupak sa robom u slobodnim zonama i slobodnim skladištima i to:

- opšte odredbe,
- odredbe u pogledu carinskog nadzora,
- odredbe u pogledu rada slobodnih zona i slobodnih skladišta,
- odredbe koje se odnose na evidenciju, carinsku vrednost i postupanje sa domaćom robom koja podleže merama poljoprivredne politike.

### *Terminološko usklađivanje*

Kada je u pitanju terminološko usklađivanje Zakona sa Carinskim zakonom EU, ovim izmenama je **definisao pojam privrednog subjekta**, kao pravno lice i preduzetnik koji su, u skladu sa svojim poslovanjem, uključeni u aktivnosti obuhvaćene carinskim propisima. U vezi sa ovim je i **izmena definicije ovlašćenog privrednog subjekta** iz člana 8. Zakona, gde se on sada definiše kao privredni subjekt osnovan na carinskom području RS i koji ispunjava uslove propisane ovim zakonom.

Takođe, novim izmenama **precizirani su pojmovi rizik i upravljanje rizikom**, čije definicije su date u članu 5. tač. 29) i 30).

### **Usaglašavanje sa Zakonom o opštem upravnom postupku**

Članom 11. Zakona propisano je da prvostepenu odluku u upravnom postupku donosi carinarnica, osim ako ovim zakonom nije drugačije propisano, a članom 12. istog zakona, bilo je propisano da se protiv prvostepene odluke, koju u upravnom postupku donese carinarnica, može uložiti žalba Komisiji za žalbe Uprave carina. S druge strane, članom 216. **Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl. list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Sl. glasnik RS", br. 30/2010)** 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.

Novousvojenim izmenama Zakona izvršene su značajne izmene i u pogledu nadležnosti za rešavanje u drugostepenom upravnom postupku. Naime, **umesto dosadašnje nadležnosti Komisije za žalbe Uprave carina, sada je propisano da je Ministarstvo finansija nadležno za rešavanje u drugom stepenu**, čime su odredbe Zakona usklađene sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

S obzirom da je sada opštom odredbom propisana nadležnost Ministarstva finansija za rešavanje u drugom stepenu, to su, kao posledica ove izmene, brisane odredbe Zakona kojima je već bilo predviđeno da se žalba protiv prvostepene odluke carinskog organa može izjaviti ministarstvu finansija i to u tri slučaja:

- protiv odluke o izdavanju ili oduzimanju dozvole za zastupanje u carinskom postupku,
- protiv obavezujućeg obaveštenja,
- protiv odluke carinskog organa kojom se zahtev nosioca prava intelektualne svojine odbija ili kojom se odbija produženje roka za preduzimanje mera potrebnih za otklanjanje povrede prava intelektualne svojine.

Za **odredbe o prenošenju nadležnosti za rešavanje u drugom stepenu** propisana je odložena primena, tj. **primenjivaće se od 1.7.2017. godine.**

## Usaglašavanje sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti

Može se reći da je ovim izmenama Zakona unapređen sistem obrade podataka koji su carinski organi prikupili u vezi sa vršenjem svoje nadležnosti, a radi usklađivanja Zakona sa **Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti ("Sl. glasnik RS", br. 97/2008, 104/2009 - dr. zakon, 68/2012 - odluka US i 107/2012).**

Zakonu je dodat novi član 24a, kojim je propisano da se **obrada ličnih podataka od strane carinskog organa vrši u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.** Takođe, istim članom propisano je da se obrada ličnih podataka osoba sa invaliditetom, u slučaju podnošenja zahteva za korišćenje carinske povlastice, odnosi isključivo na identifikaciju akta nadležnog organa, medicinske ustanove, odnosno lekara specijaliste kojim je utvrđena invalidnost.

Dodavanjem novog člana 287a, **propisuje se obaveza Uprave carina da formira elektronsku bazu podataka u vezi sa zaštitom prava intelektualne svojine.** Pomenutim članom propisano je da elektronska baza sadrži podatke o odlukama kojima se odobravaju zahtevi, uključujući zahtev i njegove priloge, odlukama o produženju perioda u toku kog carinski organi moraju preduzimati mere ili odluke o ukidanju ili izmeni odluke kojom se odobrava zahtev, kao i podatke o obustavljanju odluke kojom se odobrava zahtev.

Istim članom **precizirani su, tj. taksativno nabrojani lični podaci koje carinski organ može da prikuplja i pohranjuje u navedenoj bazi.** Pri propisivanju ovih podataka, zakonodavac se, naravno, rukovodio načelom srazmernosti, koje podrazumeva da je potrebno obrađivati samo one podatke koji su očigledno potrebni i primereni za postizanje svrhe obrade. Ovo je još bitno iz razloga što se, prema Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti, mogu prikupljati samo oni lični podaci koji su propisani isključivo zakonom. U istom članu propisani su i rokovi čuvanja ovih podataka. Na kraju, propisano je da je ova baza podataka javno dostupna.

U vezi sa ovim, trebalo bi pomenuti i izmene u članu 25. Zakona, koje su izvršene radi usklađivanja sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka i zaštita poslovne tajne, odnosno kojima se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

## Usaglašavanje sa Zakonom o budžetskom sistemu

Jedan od ciljeva izmena Zakona jeste bilo i jačanje budžetskog sistema Republike Srbije kroz usaglašavanje sa **Zakonom o budžetskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015 i 99/2016),** što se postiglo definisanjem naknada za usluge carinskog organa kao taksi, koje pripadaju budžetu Republike Srbije.

Naime, izmenom u članu 21. Zakona, radi usklađivanja sa Zakonom o budžetskom sistemu, s obzirom da naknade iz pomenutog člana Zakona, po svojoj suštini, predstavljaju takse za javne

usluge, u smislu člana 17. Zakona o budžetskom sistemu i predstavljaju prihod budžeta RS, a ne prihod organa koji ih naplaćuje.

U vezi sa ovim, treba posebno naglasiti da ove izmene neće stvoriti dodatne troškove za građane i privredu, s obzirom da se ovim izmenama vrši samo preraspodela sredstava dobijenih po ovom osnovu, tj. ne uvode se nove naknade, tj. takse.

## Usaglašavanje sa Zakonom o prekršajima

Članom 306. Zakona propisano je da se na postupak u carinskim prekršajima primenjuju odredbe Zakona o prekršajima. S obzirom da je 2016. godine izmenjen Zakon o prekršajima, to se ovim izmenama vrši usklađivanje Zakona sa pomenutim izmenama Zakona o prekršajima. Naime, **izmene člana 295. Zakona odnose se na propisivanje strože novčane kazne, tj. uvećan je fiksni iznos kazne za carinske prekršaje za koje se izdaje prekršajni nalog.** Tako, umesto dosadašnje novčane kazne od 100.000 dinara, za prekršaje iz člana 295. Zakona pravno lice kazniće se novčanom kaznom od 200.000 dinara, preduzetnik, umesto 50.000 dinara, novčanom kaznom od 100.000 dinara, a fizičko lice i odgovorno lice u pravnom licu umesto 10.000 dinara, kazniće se novčanom kaznom od 20.000 dinara. Ovakvom, pooštrenom kaznenom politikom želelo se preventivno delovati na potencijalne prekršiocyte carinskih propisa.

Međutim, treba imati u vidu da je za ove prekršaje propisano izdavanje prekršajnog naloga, a kako se počiniocima prekršaja izdavanjem naloga nudi mogućnost da u slučaju plaćanja polovine izrečene kazne u roku za dobrovoljno plaćanje ostvare značajnu uštedu, za očekivati je značajno povećanje broja dobrovoljno plaćenih kazni.

## Unapređenje sprovođenja naknadne kontrole od strane carinskih organa

Dopunom člana 103. Zakona koji se odnosi na sprovođenje naknadne kontrole deklaracije od strane carinskog organa, propisuje se da će se na sprovođenje naknadne kontrole od strane carinskog organa shodno primenjivati odredbe zakona kojim se uređuje sprovođenje inspekcijskog nadzora. Sprovođenje naknadne kontrole od strane carinskog organa u odnosu na sprovođenje inspekcijskog nadzora ima svoje specifičnosti i odredbe **Zakona o inspekcijskom nadzoru ("Sl. glasnik RS", br. 36/2015)** ne mogu se u potpunosti primeniti na postupak vršenja naknadne kontrole. Zbog toga, predložena je shodna primena propisa kojima je regulisano sprovođenje inspekcijskog nadzora. Dato je ovlašćenje carinskim organima da vrše naknadnu kontrolu, a pitanja koja se tiču samog sprovođenja postupka, **tzv. proceduralna pitanja, kao što su pokretanje postupka, rok za sprovođenje i slično, mogu biti regulisana shodnom primenom Zakona o inspekcijskom nadzoru.**

## Preciziranje postupanja carinskih organa sa specifičnom robom koja je predmet carinskog prekršaja

Izmenom člana 288. Zakona, koji se odnosi na prodaju carinske robe, propisano je da se prodaja robe vrši, po pravilu, javnom prodajom, nakon ispunjenja uslova predviđenih ovim zakonom. U stavu 2. člana 288. predviđeni su izuzeci od ovog pravila, pa tako, **carinski organ može, bez javne prodaje, odmah prodati lako kvarljivu robu i žive životinje.** Izmenama u ovom članu proširena je primene ove odredbe i na naftu i derivate nafte. Takođe, propisuje se upravljanje privremeno zadržanom robom koja je predmet carinskog prekršaja na način predviđen za imovinu proisteklu iz krivičnog dela. Ovo iz razloga što je odredbama **Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela ("Sl. glasnik RS", br. 32/2013 i 94/2016)** detaljnije regulisano upravljanje privremeno oduzetom imovinom.

## Jačanje instituta besplatnog ustupanja strane robe, sa akcentom na humanitarnu prirodu ovog instituta.

Takođe, u pogledu ustupanja robe bez naknade izvršene su značajne promene, s obzirom da se usvojenim izmenama onemogućava besplatno ustupanje državnim organima. Naime, uvidom u evidenciju izvršenog ustupanja u prethodnim godinama, uočeno je da je odredba o ustupanju u druge opravdane svrhe, koja je izuzetak i koju bi trebalo samo izuzetno dozvoljavati, postala pravilo, čime je dovedena u pitanje i sama svrha ustupanja i zbog toga je izmenjen član 289. Zakona. Izmenom člana 289. Zakona, koji se odnosi na besplatno ustupanje i uništenje strane robe, se predviđa da se **strana roba može besplatno ustupiti ustanovama kulture koje su odgovorne za zaštitu kulturnih dobara, humanitarnim organizacijama i drugim korisnicima humanitarne pomoći**. Najpre, izvršene su izmene terminološke prirode, umesto izraza: "ustupanje bez naknade" upotrebljen je izraz: **"ustupanje bez plaćanja protivvrednosti"**. Takođe, izmenama u ovom članu **onemogućeno je besplatno ustupanje državnim organima**, kako je do sada bilo propisano. Izmena ovog člana urađena je u cilju daljeg usklađivanja sa Carinskim zakonom Evropske unije.

### ZAKLJUČAK

Imajući u vidu najnovije izmene i dopune Zakona može se reći da će novine u najvećoj meri uticati na carinske organe, kako organizaciono, tako i proceduralno, i to:

- **propisivanje nadležnosti Ministarstva finansija za rešavanje u drugom stepenu** po osnovu žalbi izjavljenih protiv odluka koje je u prvom stepenu doneo carinski organ, uticaće na organizacionu strukturu Uprave carina;
- **umesto dosadašnjeg zakonskog rešenja prema kom je carinski organ naplaćivao naknade za pružanje posebnih usluga** (navedene u članu 21. Zakona) **i koje su pripadale Upravi carina, novim zakonskim rešenjem, pomenute naknade postaju takse** i, kao takve, predstavljaju prihod budžeta Republike Srbije;
- **propisivanjem shodne primene propisa o inspekcijском nadzoru na sprovođenje naknadne kontrole od strane carinskih organa** i primenom ovog rešenja očekuje se da će se postići pravna sigurnost kada je u pitanju naknadna kontrola;
- **propisivanjem postupanja s privremeno zadržanom robom koja je predmet carinskog prekršaja na način predviđen za imovinu proisteklu iz krivičnog dela** postiže se pravna sigurnost. Ovo iz razloga što je odredbama Zakona o oduzimanju imovine proistekle iz krivičnog dela detaljnije regulisano upravljanje privremeno oduzetom imovinom;
- **u pogledu ustupanja bez naknade izvršene su značajne promene, koje će biti od uticaja na sve državne organe, ne samo na carinske**, s obzirom da se predloženim izmenama onemogućava besplatno ustupanje državnim organima;

Imajući u vidu ove izmene Zakona, može se zaključiti da su pozitivni efekti donošenja ovog zakona višestruki. Najpre, usaglašavanje Zakona sa drugim nacionalnim propisima, kao što su Zakon o opštem upravnom postupku, Zakon o prekršajima, Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, kao i Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima pozitivno će delovati na celokupni pravni sistem RS, doprinoseći njegovoj sigurnosti. Takođe, daljim usaglašavanjem Zakona sa Carinskim zakonom EU, učinjen je korak dalje u procesu evrointegracija.