

## VI. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

### *1. Одређење проблема који закон треба да реши*

Царинским законом се уређују општа правила и поступци који се примењују на робу која се уноси и износи из царинског подручја Републике Србије. Наиме, царински орган контролише међународни промет робе, доприносећи слободној трговини, спровођењу спољашњих аспеката домаћег тржишта и принципа који се односе на трговину, као и општој безбедности у ланцу трговине.

Ради обављања прописаних радњи, царински орган може вршити све контролне радње за обезбеђивање правилне примене овог закона и осталих прописа. Према томе, царински орган у вршењу своје надлежности примењује првенствено царинске, али и друге прописе, о чему говори и сам Царински закон. Наиме, с обзиром да је царински поступак врста посебног управног поступка, то у члану 11. став 6. Царинског закона стоји да се на поступак пред царинским органом примењују одредбе закона који уређује општи управни поступак, осим ако није другачије предвиђено овим законом. Такође, у члану 306. истог закона стоји да се на поступак у царинским прекршајима примењују одредбе Закона о прекршајима.

Царински закон који је тренутно на снази донет је 2010. године, са изменама које су уследиле 2012. и 2015. године. У међувремену, од доношења Царинског закона, па до данас, измењени су, односно донети су нови закони, и то – Закон о општем управном поступку и Закон о прекршајима. С обзиром на констатацију да царински орган примењује и ове законе, то је било неопходно изменити тренутно важећи Царински закон, а ради усклађивања са истим.

Такође, полазећи од чињенице да је основно опредељење Републике Србије да постане пуноправан члан СТО и ЕУ, то је обавеза усаглашавања националног законодавства, укључујући и царинске прописе, са законодавном регулативом Европске уније и правилима СТО, једна од најзначајнијих обавеза државних органа, те је овим изменама и допунама Царинског закона извршено даље усклађивање националног царинског законодавства са прописима Европске уније.

### *2. Циљеви који се доношењем закона постижу*

Доношењем овог закона постићи ће се следећи циљеви:

- Усклађивање са Царинским законом Европске Уније (Community Customs Code);
- Прецизирање појединих царинских термина, ради јаснијег сагледавања одредаба Царинског закона;
- Усаглашавање са Законом о општем управном поступку, кроз прописивање надлежности Министарства финансија за решавање по жалби на првостепену одлуку коју у управном поступку донесе царински орган;

- Јачање буџетског система Републике Србије кроз усаглашавање са Законом о буџетском систему, тј. дефинисањем накнада за услуге царинског органа као такси, које припадају буџету Републике Србије;
- Унапређење система уноса, обраде, начина располагања подацима, обезбеђивање квалитета, заштите и чувања података који су царински органи прикупили у вези са вршењем своје надлежности, а ради усклађивања Царинског закона са раније усвојеним законом који се односи на заштиту података о личности;
- Унапређење спровођења накнадне контроле од стране царинских органа, тј. решавање процедуралних питања у вези са спровођењем накнадне контроле;
- Усклађивање са Законом о лековима и медицинским средствима;
- Прецизирање поступања царинских органа са специфичном робом (лако кварљива роба, живе животиње, нафта и деривати нафте) која је предмет царинског прекршаја, за коју је прописана заштитна мера одузимања робе и која је привремено задржана и која остаје под царинским надзором до окончања прекршајног поступка;
- Јачање института бесплатног уступања стране робе, са акцентом на хуманитарну природу овог института;
- Превентивно деловање на потенцијалне прекршиоце царинских прописа.

### *3. Друга могућност за решавање проблема*

Имајући у виду Закон о буџетском систему, Закон о општем управном поступку, Закон о прекршајима, Закон о заштити података о личности, Закон о лековима и медицинским средствима, те чињеницу да Царински закон, у појединим деловима није усаглашен са овим законима, то је неопходно изменити Царински закон ради усаглашавања са горе поменутим законима и мишљења смо да није постојала могућност да се проблеми који се решавају овим законом уреде на другачији начин од доношења Закона о изменама и допунама Царинског закона.

Такође, у Извештају Европске комисије са скрининга одржаног 2014. године за Поглавље 29 – Царинска унија, указано је на поједине неусаглашености, првенствено терминолошке, Царинског Закона Републике Србије са Царинским законом ЕУ. Једини начин за постизање вишег степена усаглашености јесте кроз измене и допуне Царинског закона, и, у том смислу, такође смо мишљења да није постојао други начин за решавање проблема.

### *4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема*

С обзиром да предложене измене и допуне директно утичу на права и обавезе лица, учесника у царинском поступку, али и на поступање државних органа (што

представља предмет, искључиво, законске регулативе), то је доношење Закона о изменама и допунама Царинског закона не само најбоље за решавање проблема, већ и једини начин за решавање проблема.

##### *5. На кога ће и како утицати предложена решења*

Решења предложена у Закону о изменама и допунама Царинског закона односе се на:

- учеснике у царинском поступку, како на физичка, тако и на правна лица, посебно на привредне субјекте који су, у складу са својим пословањем, укључена у активности обухваћене царинским прописима;

- царинске органе (у смислу Управе царина, царинарница и њених организационих јединица надлежних за примену царинских и осталих прописа, као и у смислу овлашћеног царинског службеника), али и на државне органе, уопштено.

**Утицај на физичка лица као потенцијалне учеснике у царинском поступку** – овде, најпре, указујемо на одредбе у овом закону, којима се прецизира и детаљније регулише питање вођења евиденција од стране царинских органа, а у складу са Законом о заштити података о личности, чиме се остварује Уставом загарантована заштита. Такође, значајне су новине и у делу царинских повластица. Новим законским решењем, брисано је ослобођење за физичка лица од плаћања увозних дажбина на лекове за личну употребу које примају из иностранства у пошилима. Међутим, треба посебно напоменути да ова измена неће бити од утицаја на физичка лица, јер, према Закону о лековима и медицинским средствима забрањен је промет лека поштом, тако да ову царинску повластицу лица нису ни могла да користе. У делу царинских повластица за особе са инвалидитетом, новим законским решењем, на један уопштен начин формулисано је ослобођење од плаћања увозних дажбина за та лица, односно њихове организације, на предмете посебно намењене за њихово образовање, запошљавање или друштвени напредак, као и на резервне делове, компоненте или додатке који су посебно направљени за те производе, који се не производе у Републици Србији.

За царинске прекршаје из члана 295. Царинског закона прописане су веће казне у фиксном износу, у складу са Законом о прекршајима. Међутим, треба напоменути да је за ове прекршаје прописано издавање прекршајног налога, а како се починиоцима прекршаја издавањем налога нуди могућност да у случају плаћања половине изречене казне у року за добровољно плаћање остваре значајну уштеду, за очекивати је значајно повећање броја добровољно плаћених казни.

**Утицај на правна лица као потенцијалне учеснике у царинском поступку** – изменама Царинског закона прецизирана је дефиниција појма „правно лице”. У вези са овим је и увођење дефиниције појма „привредни субјект”, те у вези са тим и измене у дефиницији „овлашћеног привредног субјекта”. Овим термилошким изменама, прецизирани су претходно наведени појмови, чиме су отклоњене недоумице које су се јављале у пракси, а што ће, истовремено допринети и правној сигурности у овом делу.

Битна новина је и у делу царинских повластица, где се предлага се брисање члана 218. став 1. тачка 1) Царинског закона, који се односи на увоз нове опреме без плаћања увозних дажбина. Наиме, одредбом члана 219. Царинског закона законодавац је овластио Владу да може да орачи примену повластице, односно одреди период у коме се наведена повластица може користити. Законом дато овлашћење Влада је искористила, те је ову царинску повластицу одобравала до постизања пуне либеализације увоза индустријских производа у складу са споразумима о слободној трговини, односно у периоду од 3. маја 2010. године до 31. децембра 2015. године, кроз доношење Одлуке о одређивању робе на коју се не плаћају увозне дажбине. За правна лица је за прекршаје из члана 295. Царинског закона прописана већа новчана казна, а из разлога истих, као и код физичких лица.

**Утицај на царинске органе** – може се рећи да ће новине које доноси овај закон, у највећој мери, ипак, утицати на царинске органе, како организационо, тако и процедурално. *Прво*, прописивање надлежности Министарства финансија за решавање у другом степену по основу жалби изјављених против одлука која је у првом степену донео царински орган, утицаће на организациону структуру Управе царина. Наиме, досадашња Комисија за жалбе Управе царина престаће да постоји, а њене запослене, права и обавезе, као и предмете и архиву, преузеће Министарство финансија. *Друго*, уместо досадашњег законског решења према ком је царински орган наплаћивао накнаде за пружање посебних услуга (наведене у члану 21. Царинског закона) и које су припадале Управи царина, новопредложеним законским решењем, поменуте накнаде постају таксе и, као такве, представљају приход буџета Републике Србије. *Треће*, у делу накнадне контроле. новим законским решењем прописује се сходна примена прописа о инспекцијском надзору на спровођење накнадне контроле од стране царинских органа. Чланом 103. Царинског закона дато је овлашћење царинским органима да врше накнадну контролу, али нека питања која се тичу самог спровођења поступка, тзв. процедурална питања су остала отворена и, као таква, морају бити разрешена, отуда и предлог за допуну овог члана, у смислу сходне примене прописа о инспекцијском надзору. Предложеним законским решењем, постићи ће се правна сигурност када је у питању накнадна контрола. *Четврто*, у делу који се односи на продају царинске робе, Нацртом Закона прописује се поступање с привремено задржаном робом која је предмет царинског прекршаја на начин предвиђен за имовину проистеклу из кривичног дела. Ово из разлога што је одредбама Закона о одузимању имовине проистекле из кривичног дела детаљније регулисано управљање привремено одузетом имовином, чиме се, опет, постиже правна сигурност. *Пето*, у погледу уступања без накнаде извршене су значајне промене, које ће бити од утицаја на све државне органе, не само на царинске, с обзиром да се предложеним изменама онемогућава бесплатно уступање државним органима. Наиме, увидом у евиденцију извршеног уступања у претходне две године, уочено је да је одредба о уступању у друге оправдане сврхе, која је изузетак и коју би требало само изузетно дозвољавати, постала правило и да је роба уступана државним органима, чиме је доведена у питање и сама сврха уступања и због тога, предложена је измена члана 289. Царинског закона, која омогућава уступање искључиво у хуманитарне сврхе и искључиво хуманитарним и сличним организацијама.

*6. Трошкови које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа*

С обзиром да се измене и допуне предложене овим законом углавном тичу усаглашавања Царинског закона са другим националним прописима, који су већ на снази и примењују се, то примена овог закона неће створити додатне трошкове за грађане и привреду.

Посебно бисмо нагласили да предложене измене у члану 21. Царинског закона, који носи назив „Накнада за услуге царинског органа” неће створити никакве додатне трошкове за грађане и привреду. Наиме, предложеним изменама само се врши прерасподела средстава добијених по овом основу, тј. не уводе се нове накнаде.

Када су у питању измене у делу царинских прекршаја не може се говорити о трошковима које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, већ само о трошковима за потенцијалне учиниоце царинских прекршаја. Оваквом, пооштреном казненом политиком желело се превентивно деловати на потенцијалне прекршиоце царинских прописа.

*7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове*

Као што је већ речено, предложена решења у Закону неће створити додатне трошкове грађанима, као ни привреди, односно малим и средњим предузећима.

С друге стране, позитивни ефекти доношења овог закона су вишеструки. Најпре, усаглашавање Царинског закона са другим националним прописима, као што су Закон о општем управном поступку, Закон о прекршајима, Закон о буџетском систему, Закон о заштити података о личности, као и Закон о лековима и медицинским средствима позитивно ће деловати на целокупни правни систем Републике Србије. Такође, прописивањем сходне примене прописа о инспекцијском надзору на спровођење накнадне контроле од стране царинског органа, односно прописа о одузимању имовине проистекле из кривичног дела на управљање робом која привремено задржана као предмет прекршаја од стране царинског органа, постиже се правна сигурност у погледу поступања царинских органа.

*8. Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију*

Нацртом Закона прописане су измене ради усклађивања са националним прописима и релевантним прописима ЕУ. Предложене измене ће утицати на физичка и правна лица, о чему је већ било речи (видети питање и одговор под 5.), али не у смислу да ће утицати на појаву нових привредних субјеката на тржишту, нити ће утицати на тржишну конкуренцију.

*9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове*

У вези са Нацртом Закона планирано је одржавање јавне расправе, у складу са чланом 41. Пословника Владе („Сл. гласник РС”, бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014).

Организован је и посебан састанак са представницима Повереника за заштиту података о личности и доступности информација од јавног значаја, где су разматрани чланови Закона који су у директној вези са подацима о личности. Усвојене су примедбе и редефинисани су чланови Закона који се односе на податке о личности.

*10. Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења закона*

По ступању на снагу овог нацрта закона, неопходно је донети, одговарајуће подзаконске акте који се односе на утврђивање накнада, а према новом законском решењу, такси за услуге царинског органа, као и подзаконске прописе у области царинских повластица.

Како би се омогућило преношење надлежности за доношење одлука у другостепеном управном поступку са Управе царина на Министарство финансија, након измена Царинског закона, уследиће измена Правилника о систематизацији радних места, којим ће се само извршити прерасподела запослених, тј. Министарство финансија ће преузети службенике Управе царина који иначе и раде на пословима другостепеног управног поступка. Након тога, уследиће и формално преузимање службеника Управе царина од стране Министарства финансија (обезбеђивање просторија, повезивање рачунара, преношење документације и слично). С обзиром да је за спровођење ових измена у пракси потребно извесно време, то је предложена одложена примена одредби Закона које се тичу ове области.

На крају, с обзиром да је Министарство финансија надлежно за давање мишљења у примени закона, то ће тумачење одредби овог закона, допринети биљем разумавању нових законских решења.

Посебно истичемо и чињеницу да ово министарство, периодичним публикавањем Билтена службених објашњења и стручних мишљења за примену финансијских прописа, њиховим објављивањем на званичној интернет страници, као и на други погодан начин, додатно обезбеђује транспарентност, информисаност и доступност информација, како би се и на овај начин допринело остваривању циљева постављених приликом доношења Закона.