

ЗАКОН

О ИЗМЕНИ И ДОПУНИ ЗАКОНА О ФИСКАЛИЗАЦИЈИ

Члан 1.

У Закону о фискализацији („Службени гласник РС”, бр. 153/20, 96/21 и 138/22), у члану 12. став 5. мења се и гласи:

„Изузетно од става 2. овог члана, забрана вршења делатности пореском обвезнику који:

1) делатност обавља на простору одржавања манифестација (вашара, фестивала, изложби и других манифестација у склопу културних, музичких, спортских и других друштвених активности) изриче се за период трајања те манифестације;

2) за промет од продаје роба или пружања услуга изда рачун који садржи дводимензионални бар-код (енг. QR - Quick Response), а за који се верификацијом утврди да није генерисан путем система електронске фискализације Пореске управе, односно садржи QR код који не води ка порталу Пореске управе или садржи QR код који води ка фискалном рачуну који се не односи на евидентирани промет, већ на други фискални рачун, други износ, датум, артикле или другог обвезника или да представља документ који је накнадно измењен, комбинован или технички израђен, изриче се у трајању од једне године.”.

Додаје се став 6, који гласи:

„Мера забране вршења делатности обвезнику из става 5. овог члана изриче се одмах.”.

Члан 2.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

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 одредби члана 97. тач. 6. и 15. Устава Републике Србије, којим је предвиђено да Република Србија, између осталог, уређује и обезбеђује, порески систем и финансирање остваривања права и дужности Републике Србије утврђених Уставом и законом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

- *Проблеми које овај закон треба да реши, односно циљеви који се овим законом постижу*

Имајући у виду да је Закон о фискализацији („Службени гласник РС”, бр. 153/20, 96/21 и 138/22) почео да се примењује 1. новембра 2021. године, уз прелазни период од шест месеци за постепено прилагођавање обвезника фискализације новом моделу фискализације, након периода од потпуне примене истог, који је почео 1. маја 2022. године, у примени истог у пореским контролама уочен је нови, посебно софистициран облик злоупотребе система фискализације, који важећи прописи не препознају довољно јасно, нити омогућавају адекватну и делотворну реакцију надлежних органа.

Наиме, у контроли евидентирања промета утврђено је да порески обвезник у истом пословном простору истовремено користи два система за издавање рачуна. Један систем представља законито пријављен и регистрован фискални уређај, који издаје фискалне рачуне у складу са прописима и кроз систем електронске фискализације Пореске управе. Други систем, који је у потпуности неовлашћен и непријављен, користи се за издавање докумената који по свом изгледу имају сва обележја фискалног рачуна, укључујући и QR код, али који не потичу из система електронске фискализације.

У конкретном случају, QR кодови на таквим рачунима упућују или на непостојеће фискалне рачуне, или на фискалне рачуне који се односе на потпуно други промет, при чему је евидентно да су QR кодови преузети са раније издатих законитих фискалних рачуна и накнадно коришћени у изради лажних докумената. Такви документи су потом издавани купцима као фискални рачуни.

Дакле, предложеним законским решењем, између осталог, ствара се правни основ Пореској управи за ефикаснију пореску контролу обвезника фискализације чиме се стварају услови за сузбијање сиве економије, ефикаснију контролу и бољу наплату пореза.

- *Разматране могућности да се проблеми реше и без доношења закона*

Имајући у виду да је реч о елементима система и политике јавних прихода који се, сагласно одредбама Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19, 149/20, 118/21, 118/21- др. закон, 138/22, 92/23 и 94/24) уводе законом, то значи да се измене тих елемената могу вршити само законом. Према томе, како се материја која се уређује овим законом односи на обавезу евидентирања промета добара и услуга на мало, као и примљених аванса за будући промет добара и услуга на мало у законодавну регулативу, није разматрано, нити је било основа за разматрање њеног уређења другим законом или подзаконским актом.

• *Зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема*

С обзиром на то да се ради о законској материји, одређена постојећа законска решења једино је и могуће мењати законом, те се с тим у вези, у конкретном случају, предлаже доношење новог закона.

Уређивањем порескоправне материје, овим законом даје се допринос правној сигурности и обезбеђује јавности доступност у погледу вођења пореске политике, с обзиром на то да се овај закон као општи правни акт објављује и ствара једнака права и обавезе за све субјекте који се нађу у истој порескоправној ситуацији.

III. САДРЖИНА ЗАКОНА – ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

У члану 1. Предлога закона у делу Казнених одредби, предлаже се да инспектор у циљу уједначавања рада Пореске управе, у току надзора над применом овог закона, обвезнику фискализације који делатност обавља на простору одржавања манифестација (вашара, фестивала, изложби и других манифестација у склопу културних, музичких, спортских и других друштвених активности), изриче казну забране вршења делатности за период трајања те манифестације. Поред тога, предлаже се да инспектор у току надзора над применом овог закона изриче казну забране вршења делатности у трајању од једне године обвезнику фискализације који за промет од продаје роба или пружања услуга изда рачун који садржи дводимензионални бар-код (енг. QR - Quick Response), а за који се верификацијом утврди да није генерисан путем система електронске фискализације Пореске управе, односно садржи QR код који не води ка порталу Пореске управе или садржи QR код који води ка фискалном рачуну који се не односи на евидентирани промет, већ на други фискални рачун, други износ, датум, артикле или другог обвезника или да представља документ који је накнадно измењен, комбинован или технички израђен. Такође предлаже се да инспектор меру забране вршења делатности изриче одмах.

У члану 2. Предлога закона прописује се време ступање на снагу овог закона.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити посебна средства у републичком буџету.

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Сагласно Закону о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18) и Уредби о анализи ефеката прописа („Службени гласник РС”, број 20/25), о овом закону не спроводи се анализа ефеката прописа из разлога што се предметним изменама врши хитно решавање проблема, ради ефикасније пореске контроле обвезника фискализације чиме се стварају услови за сузбијање сиве економије, ефикаснију контролу и бољу наплату пореза.

Наиме, према важећем законском решењу прописано је да у току надзора над применом овог закона, инспектор изриче обвезнику фискализације забрану вршења делатности ако утврди да обвезник фискализације не евидентира сваки појединачно остварени промет на мало, укључујући и

примљене авансе за будући промет на мало преко електронског фискалног уређаја. Забрана вршења делатности обвезнику фискализације који делатност обавља на простору одржавања манифестација (вашара, фестивала, изложби и других манифестација у склопу културних, музичких, спортских и других друштвених активности) изриче за период трајања те манифестације.

У циљу стварања услова за сузбијање сиве економије, ефикаснију контролу и бољу наплату пореза, овим законом предлаже се да се први пут, забрана вршења делатности пореском обвезнику који делатност обавља на простору одржавања манифестација (вашара, фестивала, изложби и других манифестација у склопу културних, музичких, спортских и других друштвених активности) изриче за период трајања те манифестације, као и за промет од продаје роба или пружања услуга изда рачун који садржи дводимензионални бар-код (енг. QR - Quick Response), а за који се верификацијом утврди да није генерисан путем система електронске фискализације Пореске управе, односно садржи QR код који не води ка порталу Пореске управе или садржи QR код који води ка фискалном рачуну који се не односи на евидентирани промет, већ на други фискални рачун, други износ, датум, артикле или другог обвезника или да представља документ који је накнадно измењен, комбинован или технички израђен, изриче у трајању од једне године одмах.

Важећи Закон о фискализацији већ предвиђа посебан режим контроле за обвезнике који обављају делатност на манифестацијама, али је у пракси уочено да рокови за извршење мере у појединим случајевима не обезбеђују довољно ефикасну заштиту фискалног система и јавних прихода.

У циљу сузбијања сиве економије, Пореска управа је у току 2024. и 2025. године, спровела низ контрола на манифестацијама и то:

- 2024. године је спроведено 140 контрола евидентирања промета преко електронских фискалних уређаја, од којих је 89 контрола завршено са неправилностима, што чини 63,57%;
- 2025. године је спроведена 31 контрола евидентирања промета преко електронских фискалних уређаја, од којих је 17 контрола завршено са неправилностима, што чини 54,84%.

Сама чињеница да рачуни који упућују на непостојеће или друге фискалне рачуне, нису видљиви Пореској управи, то захтева измену прописа у смислу пооштравања законских мера.

У поступцима контроле уочени су случајеви злоупотребе система електронске фискализације путем издавања докумената који визуелно подсећају на фискалне рачуне, али садрже QR кодове који нису генерисани кроз Систем електронске фискализације Пореске управе, који воде ка другим интернет страницама или воде ка другом фискалном рачуну који није повезан са конкретном трансакцијом. Такво поступање онемогућава ефикасну контролу евидентирања промета и доводи до избегавања пореских обавеза.

Уочени су случајеви у којима поједини привредни субјекти издају документе који имају изглед фискалног рачуна, али садрже неважеће или злоупотребљене QR кодове. На тај начин ствара се привид законитог евидентирања промета, док промет у стварности није евидентиран у Систему електронске фискализације.

Такође, код пореских обвезника који делатност обављају током трајања манифестација, као и код лица која издају лажне фискалне рачуне, постоји ризик да ће до окончања редовних процедура наставити са вршењем неправилности и остваривањем неевидентираних промета.

Последица наведених појава је директно умањење јавних прихода, нарушавање поверења грађана у систем фискализације, нелојална конкуренција и отежано сузбијање сиве економије.

Предлаже се да се као посебан основ за изрицање мере забране вршења делатности пропише издавање рачуна који садржи QR код који није генерисан путем Система електронске фискализације Пореске управе, који не води ка порталу Пореске управе или који води ка другом фискалном рачуну који није повезан са конкретним прометом. За овај прекршај предвиђа се мера забране вршења делатности у трајању од једне године. Такође, прописује се да се мера забране вршења делатности у овим случајевима, као и код обављања делатности на манифестацијама, изриче одмах.

Промена је неопходна ради спречавања нових облика пореске евазије који су се појавили у пракси и ради обезбеђивања ефикасне и правовремене реакције пореског органа.

Недоношењем овог закона наставила би се могућност злоупотребе QR кодова и издавања докумената који код грађана стварају привид да је промет правилно евидентиран. Истовремено, постојећи рокови за извршење мера омогућили би наставак обављања делатности и након утврђене неправилности, што би могло довести до даљег избегавања евидентирања промета и умањења јавних прихода.

Промене које се желе постићи доношењем овог закона су:

- спречавање злоупотребе QR кодова и фалсификовања фискалних рачуна;
- повећање степена евидентирања стварног промета;
- омогућавање благовремене реакције Пореске управе код најтежих облика повреда прописа;
- заштита лојалне конкуренције и јавних прихода.

Прате се показатељи који се односе на број извршених контрола евидентирања промета, број утврђених неправилности, број изречених мера привремене забране обављања делатности, број поднетих захтева за покретање прекршајних поступака, као и други показатељи који омогућавају процену степена поштовања прописа у области фискализације.

Посебан циљ показатеља учинка је:

- број откривених случајева злоупотребе QR кодова;
- број изречених мера забране вршења делатности;
- смањење учесталости утврђених неправилности у области фискализације;
- повећање степена поштовања прописа о евидентирању промета.

Напомињемо да је удео ПДВ у укупним приходима буџета за 2025. годину 43,81%.

У раду на Нацрту овог закона активно су учествовали представници Министарства финансија, Пореске управе, као и друге заинтересоване стране.

Поред тога, а сагласно Закону о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18), Министарство финансија као предлагач закона, објавило је на својој интернет страници Нацрт закона о изменама и допунама Закона о фискализацији и упутило јавни позив за учешће јавности у процесу консултација у вези са Нацртом закона о изменама и допунама Закона о фискализацији, на којима су заинтересоване стране имале могућност да у периоду од 22. до 29. јула 2026. године достављају сугестије и примедбе у вези са наведеним Нацртом закона.

Извештај о спроведеним консултацијама

1) У току израде Нацрта закона о изменама и допунама Закона о фискализацији (у даљем тексту: Нацрт закона) спроведене су јавне

консултације са циљним групама и заинтересованим странама. Поред тога, у процес консултација укључују се и други субјекти имајући у виду да се, сагласно Пословнику Владе, Нацрт закона упућује на мишљење и надлежним органима. На овај начин пружа се прилика да се изјасне на текст Нацрта закона са становишта своје надлежности која се односи на одређене сегменте овог закона.

2) У ком периоду су спроведене консултације и да ли су релевантне информације о времену и месту примене изабраних метода консултација и њиховим резултатима, објављене на Порталу „еКонсултације”? Навести линк са Портала „еКонсултације” или неке друге интернет странице преко које су спроведене консултације.

Министарство финансија спровело је јавне консултације у поступку израде Нацрта закона и позвало све заинтересоване стране да током трајања консултација у периоду од 22. до 29. јула 2026. године дају предлоге, коментаре, сугестије и примедбе на текст Нацрт закона путем електронске поште на следећу адресу: fiskalni.sektor@mfin.gov.rs, односно путем поште Министарству финансија – Сектор за фискални систем, ул. Кнеза Милоша 20, 11000 Београд, најкасније до 29. јула 2026. године, како би све заинтересоване стране биле благовремено и правилно информисане о предложеним законским решењима, чиме би се омогућило да дају и свој допринос даљем унапређењу предложених законских решења.

Текст прегледа одредаба Нацрта закона које се мењају објављен је на званичној веб презентацији Министарства финансија <https://mfin.gov.rs/propisi/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-fiskalizaciji%204> и на званичном сајту е-Консултације <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/734/3>.

3) Навести циљне групе и заинтересоване стране које су учествовале у консултацијама.

/

Сва заинтересована лица могла су да доставе своје предлоге за измене. Иницијативе поднете у претходном периоду су разматране и биле су предмет анализе приликом припреме текста Нацрта закона.

4) Да ли су у консултације укључени представници микро, малих и средњих привредних субјеката из регулисане области и осетљиве друштвене групе на које пропис утиче, представници удружења која се баве заштитом животне средине, као и представници удружења који се баве родном равноправношћу?

/

5) Наведите примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа, достављене у току консултација које су усвојене.

/

6) Наведите примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа, достављене у току консултација које нису усвојене и објаснити разлоге за њихово неприхватање.

VI. ПРЕГЛЕД ОДРЕДАБА ЗАКОНА О ФИСКАЛИЗАЦИЈИ КОЈЕ СЕ МЕЊАЈУ И ДОПУЊУЈУ

Члан 12.

У току надзора над применом овог закона, инспектор изриче обвезнику фискализације забрану вршења делатности ако утврди да обвезник фискализације не евидентира сваки појединачно остварени промет на мало, укључујући и примљене авансе за будући промет на мало преко електронског фискалног уређаја.

Забрана вршења делатности обвезнику фискализације коме је у току надзора утврђена неправилност из става 1. овог члана, изриче се:

1) у трајању од 15 дана уколико се у поступку надзора код обвезника фискализације утврди неправилност први пут;

2) у трајању од 90 дана уколико се у поступку надзора код обвезника фискализације утврди неправилност други пут;

3) у трајању од једне године уколико се у поступку надзора код обвезника фискализације утврди неправилност трећи пут.

Забрана вршења делатности из става 2. овог члана, изриче се за неправилности утврђене у периоду од 24 месеца од прве утврђене неправилности у поступку надзора.

Забрана вршења делатности обвезнику фискализације изриче се за пословни простор и пословне просторије обвезника фискализације у којима су у току надзора утврђене неправилности из става 1. овог члана.

~~Изузетно од става 2. овог члана, забрана вршења делатности обвезнику фискализације који делатност обавља на простору одржавања манифестација (вашара, фестивала, изложби и других манифестација у склопу културних, музичких, спортских и других друштвених активности) изриче се за период трајања те манифестације.~~

ИЗУЗЕТНО ОД СТАВА 2. ОВОГ ЧЛАНА, ЗАБРАНА ВРШЕЊА ДЕЛАТНОСТИ ПОРЕСКОМ ОБВЕЗНИКУ КОЈИ:

1) ДЕЛАТНОСТ ОБАВЉА НА ПРОСТОРУ ОДРЖАВАЊА МАНИФЕСТАЦИЈА (ВАШАРА, ФЕСТИВАЛА, ИЗЛОЖБИ И ДРУГИХ МАНИФЕСТАЦИЈА У СКЛОПУ КУЛТУРНИХ, МУЗИЧКИХ, СПОРТСКИХ И ДРУГИХ ДРУШТВЕНИХ АКТИВНОСТИ) ИЗРИЧЕ СЕ ЗА ПЕРИОД ТРАЈАЊА ТЕ МАНИФЕСТАЦИЈЕ;

2) ЗА ПРОМЕТ ОД ПРОДАЈЕ РОБА ИЛИ ПРУЖАЊА УСЛУГА ИЗДА РАЧУН КОЈИ САДРЖИ ДВОДИМЕНЗИОНАЛНИ БАР-КОД (ЕНГ. QR - QUICK RESPONSE), А ЗА КОЈИ СЕ ВЕРИФИКАЦИЈОМ УТВРДИ ДА НИЈЕ ГЕНЕРИСАН ПУТЕМ СИСТЕМА ЕЛЕКТРОНСКЕ ФИСКАЛИЗАЦИЈЕ ПОРЕСКЕ УПРАВЕ, ОДНОСНО САДРЖИ QR КОД КОЈИ НЕ ВОДИ КА ПОРТАЛУ ПОРЕСКЕ УПРАВЕ ИЛИ САДРЖИ QR КОД КОЈИ ВОДИ КА ФИСКАЛНОМ РАЧУНУ КОЈИ СЕ НЕ ОДНОСИ НА ЕВИДЕНТИРАНИ ПРОМЕТ, ВЕЋ НА ДРУГИ ФИСКАЛНИ РАЧУН, ДРУГИ ИЗНОС, ДАТУМ, АРТИКЛЕ ИЛИ ДРУГОГ ОБВЕЗНИКА ИЛИ ДА ПРЕДСТАВЉА ДОКУМЕНТ КОЈИ ЈЕ НАКНАДНО ИЗМЕЊЕН, КОМБИНОВАН ИЛИ ТЕХНИЧКИ ИЗРАЂЕН, ИЗРИЧЕ СЕ У ТРАЈАЊУ ОД ЈЕДНЕ ГОДИНЕ.

МЕРА ЗАБРАНЕ ВРШЕЊА ДЕЛАТНОСТИ ОБВЕЗНИКУ ИЗ СТАВА 5. ОВОГ ЧЛАНА ИЗРИЧЕ СЕ ОДМАХ.

САМОСТАЛНА ОДРЕДБА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА

Члан 2.

ОВАЈ ЗАКОН СТУПА НА СНАГУ ОСМОГ ДАНА ОД ДАНА ОБЈАВЉИВАЊА У „СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ”.

ОБРАЗАЦ ИЗЈАВЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. Орган државне управе, односно други овлашћени предлагач прописа

Овлашћени предлагач прописа: Влада

Обрађивач: Министарство финансија

2. Назив прописа

ПРЕДЛОГ ЗАКОНА О ИЗМЕНИ И ДОПУНИ ЗАКОНА О ФИСКАЛИЗАЦИЈИ
DRAFT LAW ON AMENDMENTS TO FISCALIZATION

3. Усклађеност прописа с одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум):

а) Одредба Споразума која се односе на нормативну саржину прописа

- Поглавље III – Опште одредбе, члан 37. Споразума (Забрана фискалне дискриминације)
- Наслов IV - Слободан проток робе, Поглавље
- Наслов VIII – Политике сарадње, члан 100. Споразума;

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума

Примењује се рок из члана 72. Споразума, као општи рок за усклађивање прописа.

в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума

У потпуности испуњава обавезе које произилазе из одредаба Споразума.

г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума

/

д) Веза са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније

Не постоји веза са Националним програмом за интеграцију Републике Србије у Европску унију.

4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније:

а) Навођење примарних извора права Еевропске уније и усклађеност са њима

Не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност.

б) Навођење секундарних извора права Европске уније и усклађеност са њима

Не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност.

в) Навођење осталих извора права Европске уније и усклађеност са њима

/

г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност

/

д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније

/

5. Уколико не постоје одговарајуће надлежности Европске уније у материји коју регулише пропис, и/или не постоје одговарајући секундарни извори права Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност, потребно је образложити ту чињеницу. У овом случају, није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа. Табелу усклађености није потребно попуњавати и уколико се домаћим прописом не врши пренос одредби секундарног извора права Европске уније већ се искључиво врши примена или спровођење неког захтева који произилази из одредбе секундарног извора права (нпр. Предлогом одлуке о изради стратешке процене утицаја биће спроведена обавеза из члана 4. Директиве 2001/42/ЕЗ, али се не врши и пренос те одредбе директиве).

Не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност.

6. Да ли су претходно наведени извори права Европске уније преведени на српски језик?

/

7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик Европске уније?

/

8. Сарадња са Европском унијом и учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености.

У изради Предлога закона о изменама и допунама Закона о фискализацији није остварена сарадња са Европском унијом, а нису учествовали консултанти из ове области.