

# Pravna analiza CINS-ovih priča

---

Transparentnost – Srbija vrši pravnu analizu, uočava moguće korupcijske rizike i daje preporuke kako da se oni otklone. Sada se time bavimo u vezi sa četiri istraživačke novinarske priče koje je nedavno objavio Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS).

## Netransparentnost i selektivnost Poreske uprave

### Prikaz CINS-ove priče

U priči koju je [CINS objavio 14.3.2019.](#) ukazuje se na primere nejednakog postupanja Poreske uprave pri kontroli osnivača medija u Nišu i okolini, koji se mogu povezati sa uređivačkom politikom medija ili bliskošću vlasnika medija republičkim i lokalnim vlastima. Najviše pažnje posvećeno je portalu Južne vesti, koji je bio podvrgnut kontrolama u više navrata i u znatno dužem trajanju od ostalih medija, što je bilo praćeno neprofesionalnim ponašanjem pojedinih inspektora i donošenjem nezakonitog rešenja kojim je utvrđena navodna povreda radnopravnih i poreskih propisa. O mogućim političkim uticajima svedoči to što je kontrola okončana nakon apela premijerke, koji je pak usledio zbog toga što je slučaj privukao veliku pažnju javnosti. Još snažnija potvrda jeste činjenica da novac od neosnovano izrečene kazne nikad nije prinudno naplaćen.

Broj kontrola u medijima od 2012. do 2018. nije bio jednak, niti bi se moglo utvrditi pravilo po kojem je vršen. Novinari ističu da pojedine televizije koje nisu uopšte bile predmet kontrole nakon što su njihovi vlasnici postali ljudi bliski vlastima. Kriterijum obima i broja kontrola nije bio ni godišnji prihod pojedinih medija, kako se može zaključiti po podacima CINS na primeru Južnih vesti i Kopernikusa (16 puta veći prihod, isti broj kontrola).

Novinari ukazuju i na netransparentan rad poreske inspekcije, koja je tražene podatke dala tek nakon donošenja rešenja Poverenika, kao i na posledice koje je nejednako postupanje državnih organa imalo na pojedine, sada ugašene medije.

### Relevantni propisi

Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji "Sl. glasnik RS", br. 80/2002, 84/2002 - ispr., 23/2003 - ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - dr. zakon, 62/2006 - dr. zakon, 63/2006 - ispr. dr. zakona, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018 i 95/2018) glavni je propis čije sprovođenje se prati kroz CINS-ovu priču. U manjoj meri to su još i Zakono o inspeksijskom nadzoru kao i propisi koji obavezuju osnivače medija.

### Planovi kontrole

Prema Zakonu (član 118), poreska kontrola vrši se na osnovu **godišnjeg plana**, koji donosi direktor Poreske uprave, a koji je zasnovan „na oceni poreskog značaja i poreskog rizika poreskog obveznika“, kao i na osnovu **vanrednog plana**. Pri utvrđivanju plana „obavezno se ima u vidu i procena uticaja

poreske kontrole na efikasnost naplate poreza u određenim delatnostima“. Vanredni planovi se donose „u slučajevima kad je došlo do poremećaja u prometu na tržištu ili postoji indicija da je povećan obim nelegalne trgovine“. Ovaj plan donosi ministar finansija.

## Postupak kontrole

Nalog za terensku kontrolu Poreska uprava dostavlja poreskom obvezniku, neposredno pre početka kontrole. U pojedinim slučajevima (npr. kontrole evidentiranja prometa preko fiskalnih kasa), kontrola se vrši bez dostavljanja naloga. Početak kontrole se može odložiti na osnovu usmenog prigovora (član 124).

Kontrola se vrši se „u poslovnim prostorijama poreskog obveznika, u službenim prostorijama Poreske uprave ili na drugom mestu, u zavisnosti od predmeta kontrole.“ Poreski obveznik dužan je da, ako se poreska kontrola vrši u njegovim poslovnim prostorijama, obezbedi odgovarajuće mesto za rad poreskog inspektora. Po odobrenju suda, poreski inspektor ima pravo da uđe i u stan poreskog obveznika, radi vršenja kontrole (član 125).

Poreska kontrola obavlja se u toku radnog vremena poreskog obveznika, a izuzetno i po isteku radnog vremena, ako to nalaže svrha kontrole ili ako poreski obveznik na to pristane (član 126).

Poreski obveznik je dužan da učestvuje u utvrđivanju činjeničnog stanja i daje obaveštenja i izjave na zahtev poreskog inspektora. Poreski obveznik je dužan da poreskom inspektoru omogući uvid u stanje roba, kao i da omogući uvid u poslovne knjige, evidencije i drugu dokumentaciju ili isprave. Poreski inspektor može zahtevati podatke, odnosno uvid u dokumentaciju i od zaposlenih kod poreskog obveznika ili drugih lica (član 127).

Već na osnovu ovih izdvojenih odredaba ZOPPPA, očigledno je da već samo podvrgavanje kontroli, pogotovo kada je ona dugotrajna, predstavlja značajno opterećenje za rad medija. Naročito su pogođeni mediji koji nemaju veliki broj zaposlenih administrativaca, što je slučaj sa većinom. U takvim okolnostima, nepodvrgavanje kontroli daje snažnu prednost medijima nad kontrolisanom konkurencijom, koja se najbolje vidi na lokalnom nivou.

U elementima za utvrđivanje plana kontrole, nema garancija da će svi slični subjekti biti u sličnom nivou podvrgnuti kontroli, bilo da je reč o subjektima koji posluju u okviru iste branše, rade u istom gradu ili imaju sličan obim poslovanja.

## Poreski i drugi propisi

ZPPPA predviđa veoma ograničene mogućnosti primene drugih propisa. U članu 3. stav 1. utvrđena je apsolutna supremacija ZPPPA: „Ako je drugim zakonom pitanje iz oblasti koju uređuje ovaj zakon uređeno na drukčiji način, primenjuju se odredbe ovog zakona.“ U stavu 2. je ukazano da se („ako ovim zakonom nije drukčije propisano“) poreski postupak sprovodi „po načelima i u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, odnosno u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje inspeksijski nadzor.“ Na ovaj način je otvorena, makar slabašna, mogućnost primene nekih dobrih načela iz Zakona o inspeksijskom nadzoru.

## Inspekcije i mediji<sup>[1]</sup>

### Opšti okvir i Zakon o inspeksijskom nadzoru

U istraživanju Transparentnosti iz 2018, na temu „[Inspekcije i mediji](#)“ ukazano je na to da su diskreciona ovlašćenja jedan od glavnih izvora korupcije, dok je nedostatak transparentnosti faktor koji omogućava da zloupotreba takvih ovlašćenja ostane skrivena. Rad inspekcijskih organa u Srbiji, u skladu sa zakonom iz 2015. godine, otvorio je mogućnosti za smanjenje rizika od korupcije, jer sadrži odredbe koje imaju za cilj da obezbede veću transparentnost i predvidljivost rada inspektora u kontroli poslovnih subjekata. Ti rizici nisu u potpunosti otklonjeni zakonskim normama, ali pojedina pravila olakšavaju sa im se uđe u trag.

Korupcija u inspekcijskom radu nije povezana samo sa podmićivanjem pojedinaca, već i sa prvobitnom odlukom da se određeni subjekat uključi ili ne uključi u plan kontrole ili u vanrednu kontrolu. Ove odluke ponekad nisu zasnovane na čvrstim kriterijumima, već na diskrecionoj odluci inspektora ili njegovog nadređenog. Ta vrsta potencijalne pristrasnosti nije podvrgnuta odgovarajućem nadzoru kontrolnih organa, niti subjekat inspekcijskog nadzora može da se žali na eventualni nejednak tretman u tom pogledu.

Dok vlada i lokalne samouprave objavljuju informacije o sredstvima koja je namenila za finansiranje medijskih programa od javnog interesa iz budžeta, informacije o kontrolama koje državni organi preduzimaju prema medijima nisu dostupne na sličan način. Taj nedostatak informacija povećava sumnju da se mediji ne tretiraju na jednak način, već da se državni organi koriste kao sredstvo pritiska na uređivačku politiku. Slično tome, oglašivači u privatnom sektoru navodno podležu sličnoj selektivnoj kontroli.

Akcioni plan za poglavlje 23 pregovora Srbije sa EU i nacionalni antikorupcijski dokumenti ne tretiraju na sveobuhvatan način problem korupcije u inspekcijskim organima.

Zakon o inspekcijskom nadzoru ("Sl. glasnik RS", br. 36/2015 i 44/2018 - dr. zakon) je počeo da se primenjuje aprila 2016. On služi kao okvirni propis za sve inspekcijske procedure; povećana je transparentnost, tako što se planovi kontrole i kontrolne liste objavljuju na internet stranicama inspektorata; spiskovi pravnih lica koji ne poštuju važeće propise treba da budu objavljeni na internet stranicama inspektorata; daje se pismeno obaveštenje unapred o poseti inspektora; ovlašćenja inspektora su proširena.

Nivo usklađenosti kontrolisanih preduzeća sa propisima se procenjuje pomoću kontrolnih lista. Kontrolna lista je dokument koji sadrži spisak prioritetnih pitanja provere i drugih radnji za koje je inspekcija ovlašćena, određenih prema težini mogućih štetnih posledica u određenoj oblasti saglasno pravilima o proceni rizika, i predmet i obim provere. Svaka inspekcija mora da sačini kontrolne liste u svojoj oblasti, da ih objavi na svojoj veb stranici i primeni na redovnu proceduru inspekcije.

### **Nekorisnost izveštaja i planova**

U pomenutom istraživanju Transparentnosti, razmatrani su dostupni izveštaji i planovi Poreske uprave. TS nije uspela da pronađe **planove i izveštaje o radu poreske inspekcije** na sajtu PU, niti ih je dobila na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Samo je "[Izveštaj o radu inspektora terenske kontrole za 2017. godinu](#)" pronađen na sajtu Koordinacione komisije za inspekcijski nadzor. Reč je o dokumentu nevelikog obima (šest stranica). U ovom dokumentu se navodi na osnovu kojih propisa PU vrši kontrolu, koje su tri kontrole moguće i šta koja od njih podrazumeva. Podseća se na ovlašćenja PU i organizaciju podružnih jedinica – postoji ukupno 78 filijala u okviru četiri regionalna

centra i Centar za velike poreske obveznike, koji su nadležni za kontrolu oko 450 hiljada obveznika. Kontrolu obavlja 490 inspektora a sistematizovano je ukupno 783 radnih mesta. U izveštaju se navodi da je izvršeno ukupno 11.790 kontrola i da su u skoro 40% slučajeva utvrđene nepravilnosti, a zatim i podneti zahtevi za pokretanje prekršajnog postupka. Kontrole kod neprijavljenih subjekata su izvršene u 189 slučajeva. Kontrole su vršene u pogledu evidentiranja prometa preko fiskalnih kasa, kod stomatoloških ordinacija, uvoznika i prometnika bazih bilja i u pogledu nelegalnog prometa duvanskih proizvoda.

U saradnji sa drugim inspekcijским organima, PU je prema ovom izveštaju vršila kontrolu obveznika koji se bave otkupom, preradom, pakovanjem i prometom meda, malina, organizovanjem proslava i priređivačima igara na sreću. Takođe, zajedničke kontrole su vršene sa inspekcijom rada kod 67 obveznika a sa MUP-om je vršena kontrola fiskalnih kasa kod 99 ugostitelja.

U osvrtnu na ostvarivanje plana, PU ističe da su planirane „kontrola na osnovu kriterijuma analize rizika, na osnovu pripadnosti sektorima delatnosti“, kontrole povraćaja PDV i kredita, na osnovu analize rizika i po službenim beleškama poreske policije, po prijavama poznatih i nepoznatih lica i drugih državnih organa i organizacija. Navodi se da su na osnovu analize rizika koja je sprovedena tokom same 2017. godine vršene kontrole kod obveznika koji se bave ukupno 12 navedenih delatnosti.

U izveštaju nema nikakvih dodatnih podataka na osnovu kojih bi se mogao izvesti zaključak o stepenu ispunjenja planova rada, niti o ukupnom broju obraćanja drugih organa, poznatih i nepoznatih lica Poreskoj upravi.

## Odbijanje zahteva

TS je [zatražila](#) od Poreske uprave planove rada za 2015, 2016. i 2017. godinu i izveštaje o radu za 2015. i 2016. godinu. Dobili smo [rešenje](#) da se zahtev odbija jer je reč o prevelikom broju informacija jer bi "trebalo izvršiti dodatnu analizu po inspektorima terenske kontrole kojih ima 500 i po svakoj organizacionoj jedinici sumirati dobijene podatke kako bi bili analitični u skladu sa zahtevom". Dalje se, bukvalno, navodi: "Planovi i izveštaji se rade globalno, u celini kao i pojedinačno po svim jedinicama, a posebno izveštaji, od kojih svaki pojedinačno sadrži određeni parametar koji se osmatra u cilju sagledavanja efikasnosti u radu, sati, dani, nedelje, meseci, broj kontrola, efekti... Samim tim postupanje po navedenim zahtevima bilo bi utrošeno mnogo vremena, iziskivalo nesrazmerno velike napore organa u postupanju i angažovalo veliki broj zaposlenih, koji bi obavljanjem ovog posla morali da odlože i zanemare svoje redovne obaveze".

Iz ovog odgovora proizilazi sa PU ne može da ispuni svoju zakonsku obavezu, da izradi i objavi godišnji plan rada i izveštaj o radu.

TS je, podnela [žalbe](#) Povreniku. Istovremeno smo podneli dodatni zahtev PU, u pokušaju da utvrdimo šta znače pojedine besmislice iz odgovora PU, pa smo, umesto da tražimo dokumente i "analitične podatke" (što nije bio predmet ni prvobitnog zahteva) [zatražili](#) informaciju o tome koje godišnje planove i izveštaje PU poseduje "globalno i u celini" i "pojedinačno" (što su izrazi koje je PU upotrebila u odgovoru) za 2015, 2016. i 2017. godinu.

[Zatražili](#) smo i da se PU izjasni koliko pojedinačnih planova rada i izveštaja ne smatra prevelikim brojem informacija koje bi mogle da nam budu dostavljene. Zatraženi su i izveštaji o radu i godišnji planovi rada inspektora terenske kontrole za Grad Niš za 2015, 2016. i 2017. godinu.

Iako je prethodno tvrdila da poseduje više od 500 pojedinačnih izveštaja o radu inspektora terenske kontrole, PU je u [rešenju](#) po novom zahtevu saopštila da ne poseduje izveštaje o radu i godišnje planove rada inspektora terenske kontrole za Grad Niš za 2015, 2016. i 2017. godinu. Istovremeno, Poreska uprava je odbila prva dva zahteva, pozivajući se na odredbe Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji koje regulišu tajnost postupka. PU je na taj način **tajnim podatkom proglasila čak i podatak o tome koji broj informacija ne smatra prevelikim za dostavljanje po zahtevu!**

I na ovo rešenje uložili smo [žalbu](#) Povereniku. U žalbi smo ukazali da se organ u rešenju pozvao na član 9, stav 1, tačka 5. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, odnosno na to da su traženi podaci određeni da se čuvaju kao tajna. Pri tom, organ vlasti nije postupio u skladu sa odredbama člana 8. Zakona, odnosno, nije odmerio da li je u konkretnom slučaju, u demokratskom društvu neophodno uskratiti pravo na pristup informacijama radi zaštite drugog pretežnijeg interesa.

Ovaj vid kršenja Zakona je gotovo uobičajen, te smo se sa njime sreli i kod istog i drugih organa vlasti. Međutim, za razliku od drugih prilika kada organi vlasti prekomerno koriste tajnost dokumenata kao pravni osnov za uskraćivanje pristupa, tumačeći formalno, da ništa što ima oznaku tajnosti ne može da se stavi na uvid javnosti, ovde je Poreska uprava otišla i korak dalje.

Naime, u obrazloženju rešenja o odbijanju navode se razni osnovi za određivanje tajnosti poreskih podataka – npr. podaci koji pripadaju o poreskim obveznicima, podaci o tehničkim pronalascima, poreske prijave, poreska rešenja itd. **Ništa od toga nije primenjivo na predmet ovog zahteva.**

Podsećamo da su uz pozivanje na tajnu odbijene tačke zahteva za pristup informacijama kojima smo tražili informaciju o tome koje godišnje planove rada i izveštaja o radu Poreska uprava poseduje, pored planova i izveštaja za pojedinačne inspektore terenske kontrole, kao i informaciju o tome koliko pojedinačnih planova rada i izveštaja o radu Poreska uprava ne smatra prevelikim brojem informacija koje mogu da nam budu dostavljene.

Poreska uprava je, dakle, u svom zvaničnom dokumentu **ustvrdila da poseduje informaciju o tome koje planove rada i izveštaje o radu poseduje, i da su istovremeno te informacije tajne.**

Takođe, Poreska uprava je potvrdila da **poseduje informaciju o tome koliki bi broj traženih informacija smatrala prevelikim**, i ujedno je u **zvaničnom dokumentu izrekla da je ta informacija označena kao tajna.**

Imajući u vidu prirodu informacija, smatramo očiglednim da je **Poreska uprava dala lažnu informaciju.** Na taj način, organ vlasti je, ne samo neosnovano uskratio tražene informacije, već je i na drugi način omeo ostvarivanje prava na pristup informacijama (čl. 22. st. 1. t. 6)). Time je ujedno ovlašćeno lice načinilo prekršaj iz člana 46, t. 8) Zakona („ne postupi po zahtevu za pristup informacijama u skladu sa ovim zakonom, odnosno dostavi nepotpune ili netačne informacije“).

U vezi sa obaveštenjem u kojem Poreska uprava tvrdi da ne poseduje traženu informaciju iz tačke 3. Zahteva, smatramo da je organ vlasti dostavio nepotpune ili netačne informacije. Naime, izveštaji o radu i Godišnji planovi inspektora terenske kontrole su traženi za Grad Niš i za određene godine. U odgovoru Poreske uprave kaže se da se „tražene informacije ne izrađuju za pojedine organizacione celine (Filijale)“, te da PU „ne poseduje traženi dokument“. Ukoliko PU poseduje ikakve planove i izveštaje o radu, uvereni smo da oni moraju sadržati i podatke za Grad Niš, bilo da su izrađeni sa većim nivom opštosti (npr. za celu Srbiju), ili sa većim nivoom specifičnosti (za svaku terensku kontrolu).

**CINS-ova priča o niškim medijima – zaključci**

U priči CINS-ovih novinara o poreskim kontrolama u niškim medijima se pokazalo da ni raspoloživost podataka u značajno većem obimu od onog koji je dobila Transparentnost za svoje istraživanje 2018. nije dovoljna da bi se došlo do jasnog zaključka o kriterijumima za podvrgavanje pojedinih subjekata kontroli.

Naime, na osnovu dostavljenih izveštaja o sprovedenim kontrolama nije bilo moguće utvrditi osnove za manju ili veću izloženost kontrolama ni po delatnosti koju medij obavlja (npr. TV ili internet), ni po prometu koji ostvaruje. Nije se mogao izvesti ni zaključak da su svi mediji proveravani u jednakom obimu, bez obzira na svoju delatnost i ekonomsku snagu. Zbog toga je glavni nalaz i ovog istraživanja potreba da Poreska uprava bitno poveća javnost svoga rada, tako što će (delimično sledeći pozitivne primere drugih inspekcija), početi da objavljuje detaljnije planove i izveštaje o svom radu, kao i podatke o subjektima koji su proveravani i kriterijumima za njihov odabir.

U tekstu su objavljeni i podaci koji ukazuju na realnu mogućnost neprimerenih političkih uticaja, ne samo kod određivanja ko će biti i koliko kontrolisan, već i da li će se izvršiti rešenja koja donese Poreske uprave. U konkretnom slučaju koji se detaljnije obrađuje u tekstu (kontrola osnivača portala „Južne vesti“), reč je o očigledno nezakonitom rešenju, ali i njega PU treba da poništi, a ne da ga ignoriše.

Pošto su tvrdnje o selektivnom odnosu državnih organa prema medijima česte i pominju se već godinama, začuđuje da one nisu našle odraza ni u predlozima za novu medijsku strategiju, ni u predlozima novih propisa i strateških akata. Ovo pitanje se ne tretira adekvatno ni u akcionim planovima za evropske integracije, i pored toga što Srbija iz godine u godinu dobija veoma oštre ocene upravo po pitanju medijskih sloboda.