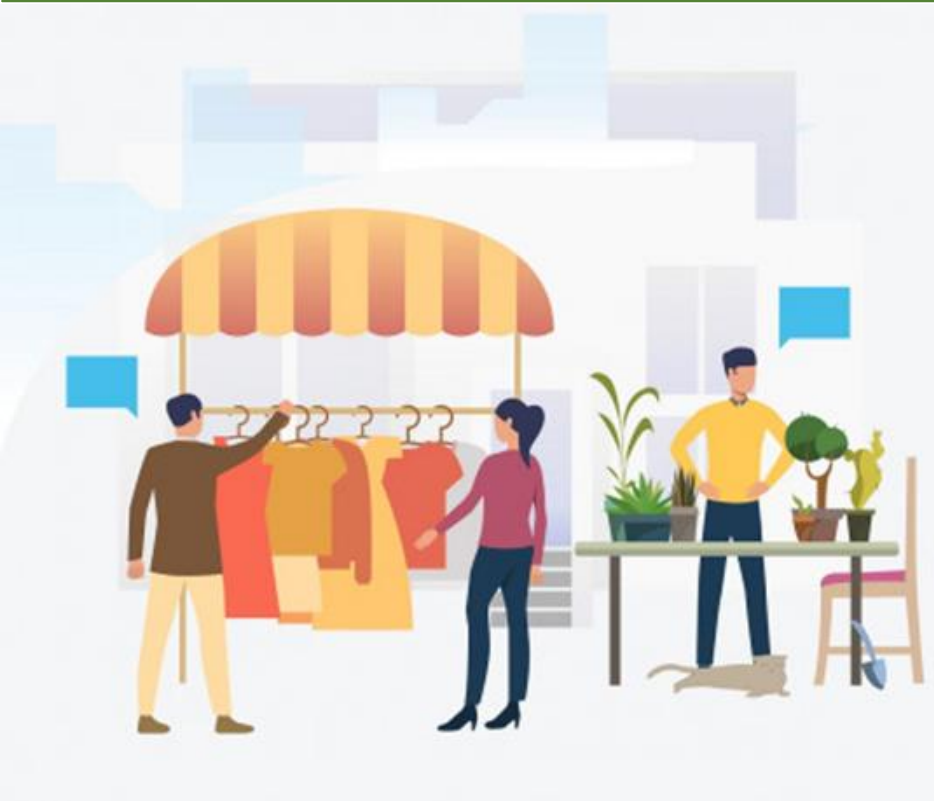




АНАЛИЗА ПИЈАЧНЕ ПРОДАЈЕ НЕСОПСТВЕНИХ ПРОИЗВОДА



Садржај

Сажетак	3
1. Увод	4
2. Методологија.....	5
3. Анализа прописа о пијацама.....	5
3.1. Законски прописи.....	5
3.2. Одлуке јединица локалне самоуправе и општи акти јавних предузећа	8
4. Анализа прописа о пијачној продаји неспособних производа.....	8
4.1. Услови за обављање пијачне трговине	8
4.2. Вођење евиденције промета	11
4.3. Прописи о заштити права потрошача	16
4.4. Општи порески прописи	16
4.5. Порез на додатну вредност	21
4.6. Фискализација.....	23
4.7. Рачуноводствени прописи	26
4.8. Прописи јединице локалне самоуправе и општа акта управљача пијаце.....	29
4.8.1. Град Београд.....	30
4.8.2. Град Ниш	31
4.8.3. Град Крагујевац.....	32
4.8.4. Град Ваљево	34
4.8.5. Град Нови Сад	35
5. Надзор	36
5.1. Надзор над радом пијаца.....	36
5.2. Надзор над пијачним продавцима као корисницима пијачних услуга	37
5.3. Надзор над пијачним продавцима, као привредним субјектима и трговцима	37
6. Идентификовани проблеми	41
7. Препоруке за утврђивање и спровођење јавних политика.....	44

Импресум

Издавач:

НАЛЕД

За издавача:

Виолета Јовановић

Аутор:

Душан Радовановић

Стручни тим:

Јелена Бојовић

Душан Васиљевић

Милан Стефановић

Драгана Илић

Драган Пушара

©НАЛЕД 2020.

Овај документ је припремио стручни консултант уз подршку Извршне канцеларије НАЛЕД-а, у сарадњи са Немачком развојном сарадњом (ГИЗ), а кроз пројекат “Реформа јавних финансија - финансирање Агенде 2030”. Коришћење, копирање и дистрибуција садржаја овог документа дозвољена је искључиво у непрофитне сврхе и уз одговарајуће назначење имена, односно признавање ауторских права НАЛЕД-а. У изради документа коришћени су јавно доступни материјали, и учињени су сви напори како би се осигурала поузданост, тачност и ажурност информација изнетих у овом документу.

Сажетак

Анализа пијачне продаје несопствених производа обухватила је преглед важећих прописа у обављању трговине на пијацама и организацији (управљању) пијацама, обим и начине провере законитости у трговини несопственим производима на пијацама и искуства инспекција и управљача пијаца у раду са пијачним трговцима. Извештаји о раду Тржишне инспекције, као и студије Пословног удружења „Пијаце Србије“, у циљу разјашњења појавних облика сиве економије која је присутна у пијачној трговини.

Упечатљив облик сиве економије на пијацама представља трговање несопственим производима без регистрације у форми предузетничке радње, као и одсуство поседовања и евидентирања промета путем фискалне касе у два различита случаја: код трговаца који уопште нису регистровани и код трговаца који јесу регистровани у форми паушално опорезованог обвезника сопствених производа, и тиме злоупотребљавају ову погодност у порескоправном смислу.

Други уочени проблем пијачне трговине важи и за трговину сопственим производима, као неевидентирање промета у књизи евиденције промета. Обављена трансакција трговца и потрошача документује се издавањем фискалног исечка (за несопствене производе), односно рачуна (за сопствене производе). Набавка и продаја робе такође се бележе и уносом одговарајућих података у књигу евиденције промета, а у зависности од статусног облика трговца, често и у пословним књигама и другим рачуноводственим евиденцијама.

У израду постојећих прописа биле су укључене и заинтересоване стране, које нису имале већих примедба на текст прописа, при чему је неспорно и да прописи нису били допринос појави сиве економије на пијацама. Ипак, показује се да има одређених нејасноћа и противречности које је могуће решити изменама и допунама прописа.

Анализа показује да се побољшања у овој области остварују предузимањем следећих мера:

- 1) изменом постојећих пореских и доношењем нових прописа из области трговине, који ће бити међусобно усаглашени у правнотехничком смислу, тиме избегавајући недоумице у примени прописа и статусу трговаца;
- 2) ослобођење од обавезе поседовања фискалне касе задржати само за пољопривредне произвођаче (породична газдинства) на пијацама;
- 3) право на паушално опорезивање задржати само за пољопривредне произвођаче (породична газдинства) на пијацама, док сви остали облици трговине на мало не могу бити у режиму паушалног опорезивања;
- 4) спровођење информативне кампање, превентивних инспекцијских надзора и стручних саветодавних посета у складу са усклађеним правним оквиром; и,
- 5) сачињавањем ходограма, координисаним заједничким инспекцијским надзорима у сарадњи са управљачима пијацама.

Решавање наведених проблема могуће је искључиво подизањем свести трговаца и потрошача о потреби законитог и безбедног пословања, саветодавним, превентивним, али и репресивним деловањем надлежних инспекција. Посматрајући проблем искључиво из позиције инспекција, боље резултате могуће је остварити фокусираним надзорима који до сада нису били присутни у довољној мери.

1. Увод

Пијачна продаја је облик обављања трговине на мало који се одвија на пијацама, као посебним тржишним институцијама. Како је реч о делатности која је од значајног утицаја за функционисање тржишта и адекватно снабдевање грађана одређеним врстама робе и производа, обављање ове делатности је предмет уређења више прописа, закона и подзаконских аката, од којих један део прописа доноси и јединице локалне самоуправе. Реч је о већем броју прописа који уређују облике обављања трговине, начин организовања пијаца као посебне тржишне институције, начин опорезивања прихода, односно пословне добити остварених пијачном трговином, обавезу вођења одговарајућих пословних књига, евиденција и документације, извршење различитих законских обавеза које проистичу из обављања ове делатности и спровођење надзора над обављањем пијачне трговине.

Анализа представља сажетак постојећег стања обављања пијачне трговине, с циљем да се оцени постојећа примена прописа и препоруче одређена решења и правци деловања јавне политике којим се остварују начела обављања трговине (равноправности и поштења) и заштите потрошача, што последично утиче и на смањење обима сиве економије који је присутан код овог облика трговинске делатности.

Важећи Закон о порезу на доходак грађана и Закон о фискалним касама прописују да трговина на мало као делатност не може потпадати под систем паушалног опорезивања и мора бити у систему фискализације, чиме се обезбеђује евидентирање промета робе и издавање рачуна. Изузетак представљају индивидуални пољопривредни произвођачи (носиоци породичних пољопривредних газдинстава и њихови чланови домаћинства) и занатлије који продају сопствене производе. Ипак, приметно је да се овај статус толерише и осталим продавцима који препродају несопствене производе на зеленим и робним пијацама, што препознаје и Национални програм за сузбијање сиве економије у Србији за период 2019-2020. године. Поједини налази анализе показују да је тезга на пијаци површине 1,5 квадратних метара, атрактивније продајно место од локала или продавнице на истој пијаци, као и да постоје различите злоупотребе или прекорачења права (трговина пољопривредног газдинства несопственим пољопривредним производима, продаја индустријских несопствених производа у занатским радњама, неевидентирање промета путем фискалних каса у трговинама на мало несопственим производима, трговина нерегистрованих субјеката на основу краткорочних закупа и слично).

Процена је да се организацијом пијачне трговине бави око 160 правних лица која управљају са око 410 пијаца на којима се налази око 70 хиљада продајних места. Највећи број (68%) представљају пијачне тезге, док преостали део чине локали (8%), специјализоване тезге са расхладним витринама (5%), монтажни објекти и боксови за сезонско воће и поврће (2%), а преостали део (17%) обухватају обележена продајна места.

Највећи број пијаца, чак 90%, јесу јавна или јавна комунална предузећа, од чега је само 11 пијачних управа специјализовано са пијачну делатност (значајан број локалних самоуправа у оквиру једног комуналног предузећа обезбеђује више комуналних делатности – водоснабдевање, канализација, одношење смећа и друго). У мањим местима пијачну делатност организују месне заједнице (7%), а мањи број је у приватном власништву (3%).

Анализа пијачне продаје несопствених производа, показује да постоје неусаглашености у уређењу статуса пијачних трговаца и услова за обављање овог облика трговине, као и недостаци у организацији надзора над овом делатношћу. У првом делу приказана је анализа тренутног стања, док је у другом делу пружен предлог јавних политика којим се уочени проблеми умањују и тиме постижу повољни ефекти по лојалну конкуренцију, заштиту права потрошача и примерену наплату јавних прихода у зависности од облика пијачне трговине у питању.

2. Методологија

Анализа је заснована на коришћењу важећих законских и подзаконских прописа, објављених планова инспекцијског надзора и контрола и извештаја о раду инспекција и обављеним интервјуима са представницима Сектора тржишне инспекције и подацима добијеним од представника Пословног удружења „Пијаце Србије“.

Са изузетком података добијених од организатора пијачне продаје, прикључени подаци нису репрезентативни и у већој мери су засновани на оцини постојећег стања, што се може образложити чињеницом да не постоје званичне службене евиденције или облици статистичког извештавања о обиму пијачне продаје.

Битан допринос истраживачкој грађи пружили су интервјуи и писана комуникација на основу којих су извршене допуне и корекције припремљене анализе.

Анализа пијачне продаје неспособних производа обухвата правно уређење области. Током истраживања, уочено је да пијачна трговина као део јединственог тржишта Републике Србије, јесте повезана са различитим економским чиниоцима (појава различитих трговинских формата, формирање цена, преференције потрошача и друго), што су фактори које анализа примећује и прихвата као утицаје који су у вези са начелима слободне трговине, равноправности, поштења, стабилности и снабдевености.

По обради прикупљених података и анализи тренутног стања, формулисане су препоруке за спровођење и реализацију јавних политика у области пијачне трговине неспособних производа.

3. Анализа прописа о пијацама

3.1. Законски прописи

Закон о комуналним делатностима уређује опште услове и начин обављања делатности управљања пијацама, али не препознаје ову делатност као организацију тржишта, односно функционисање посебне тржишне институције.

Комуналне делатности су делатности пружања комуналних услуга од значаја за остварење животних потреба физичких и правних лица код којих је јединица локалне самоуправе дужна да створи услове за обезбеђење одговарајућег квалитета, обима, доступности и континуитета, као и надзор над њиховим вршењем, због чега су законом одређене и као делатности од општег интереса. Могу их обављати јавно предузеће, привредно друштво, предузетник или други привредни субјект. Најзаступљенији статусни облик обављања комуналних делатности јесте преко јавних предузећа, које оснивају јединице локалне самоуправе. Самим Законом о јавним предузећима прописано је да, поред јавног предузећа, делатност од општег интереса може обављати и друго друштво капитала и предузетник, коме је надлежни орган поверио обављање те делатности. С тим у вези, и Закон о комуналним делатностима прописује могућност поверавања обављања комуналне делатности, које се врши на основу одлуке скупштине јединице локалне самоуправе о начину обављања комуналне делатности и уговора о поверавању.

Скупштина јединице локалне самоуправе одлукама прописује начин обављања комуналне делатности, као и:

- општа и посебна права и обавезе вршилаца комуналне делатности и корисника услуга на својој територији;
- начин плаћања цене комуналне услуге;

- начин вршења контроле коришћења и наплате комуналне услуге;
- овлашћења вршиоца комуналне делатности у вршењу контроле и мере које су контролори овлашћени да предузимају.

Оваква одлука скупштине јединице локалне самоуправе непосредно се примењује на све уговорне односе вршилаца комуналне делатности са корисницима комуналних услуга, као општи услови пословања. Таква законска одредба условљава да се у уговорним односима између вршилаца и корисника комуналне делатности примењују одредбе одлуке и без посебног позивања у закљученом уговору.¹

Вршилац комуналне делатности дужан је да организује свој рад и пословање на начин којим се обезбеђује:

- 1) трајно и несметано пружање комуналних услуга корисницима под условима и на начин уређен законом, прописима и стандардима донесеним на основу закона;
- 2) прописани или уговорени обим и квалитет комуналних услуга, који подразумева тачност у погледу рокова, сигурност корисника у добијању услуга и здравствену и хигијенску исправност у складу са позитивним прописима;
- 3) предузимање мера одржавања, развоја и заштите комуналних објеката, постројења и опреме, који служе за обављање комуналних делатности;
- 4) развој и унапређење квалитета и врсти комуналних услуга, као и унапређење организације и ефикасности рада.

Управљање пијацама, као једне од комуналних делатности, обухвата комунално опремање, одржавање објеката на пијацама (пијачног пословног простора, укључујући и киоске и тезге на отвореном простору), давање у закуп тезги на пијацама и организација делатности на затвореним и отвореним просторима који су намењени за обављање промета пољопривредно-прехрамбених и других производа. Осим овако одређеног предмета те делатности, у Закону о комуналним делатностима није ближе уређено конкретно управљање пијацама, али је за већи број питања предвиђено доношење одлука јединице локалне самоуправе као спроведбених прописа.

Из одредби Закона о комуналним делатностима може се уочити недореченост по питању обима „организације делатности на затвореним и отвореним просторима који су намењени за обављање промета“, нарочито при прописаној обавези вршиоца комуналне делатности да обезбеди „прописани или уговорени обим и квалитет комуналних услуга, који подразумева тачност у погледу рокова, сигурност корисника у добијању услуга и здравствену и хигијенску исправност у складу са позитивним прописима“. **Конкретно питање, у вези са управљањем пијацама, јесте да ли се ова обавеза квалитета комуналних услуга односи само на опремање пијачног простора (за чије коришћење пијачни продавци плаћају услугу) или и на организацију делатности трговине на мало која се одвија на пијацама (што и организацију рада и пословања тако да обухвати и надзор над обављањем трговине на пијацама).**

Одговор на наведено питање није дат у Закону о комуналним делатностима, већ у Закону о трговини који прописује дужност пијаче да обезбеди да продају робе на пијаци обављају искључиво трговци. Наиме, Закон о трговини прописује посебне тржишне институције, које представљају посебне, уређене облике тржишта које организују сусрет продаваца и купаца робе/услуга, са циљем њене продаје или промоције, у које се убрајају:

¹ Према општим правилима облигационог права, општи услови формуларних уговора, који су одређени од стране једног уговарача допуњују посебне погодбе утврђене међу уговарачима у истом уговору, с тим што се општи услови морају објавити на уобичајени начин и обавезују уговорну страну ако су јој били познати или морали бити познати у часу закључења уговора.

- 1) робна берза;
- 2) сајам;
- 3) привредне изложбе и традиционалне манифестације;
- 4) пијаца;
- 5) велетржница; и,
- 6) аукцијска кућа.

Пијаца је посебна тржишна институција која се бави организовањем трговине на мало, путем уређивања, одржавања и издавања специјализованог простора за обављање пијачне продаје робе, као и пратећих услуга. Пијачна продаја обухвата продају робе нарочито на тезгама, боксовима или посебним продајним објектима, и то:

- свежих пољопривредних и прехранбених производа;
- производа домаће радиности и занатских производа;
- друге робе широке потрошње; као и,
- пратећих услуга.

Пијаца има својство правног лица регистровано у Регистру привредних субјеката у складу са законом којим се уређује регистрација,² и дужна је да:

- 1) јасно обележи и издвоји пијачни простор од околног простора, као и да видно истакне дане и време пијачне трговине;
- 2) обезбеди вагу на којој се врши провера масе купљене робе (контролна вага), да је јасно означити на месту њеног налажења и да омогући лак приступ тој ваги;
- 3) обезбеди да продају робе на пијаци обављају искључиво трговци; и,
- 4) обезбеди услове за присуство и рад надлежних инспекција за све време пијачне трговине.

Актом надлежног органа јединице локалне самоуправе уређује се локација, опремање и одржавање пијаце, начин издавања пијачног простора, радно време и друга питања од значаја за рад пијаце.

Организацију пијачне продаје може, у једном делу свог пословања, да организује још једна тржишна институција. Велетржница се бави организовањем трговине на велико, путем уређивања, одржавања и издавања специјализованог простора за излагање и продају воћа, поврћа и других пољопривредних и прехранбених производа, остале робе широке потрошње, као и пружање пратећих услуга, а нарочито складиштење робе, њена дорада, прерада, паковање и друге услуге у вези са руковањем и превозом. Поред трговине на велико, која је примарни сегмент пословања велетржнице, изузетно се може организовати и трговина на мало под условима који су прописани за пијацу. Независно од обима трговине који се обавља у велетржници, продају обављају трговци.

Иако пословање велетржница није посебно уређено подзаконским прописима, обављање трговине на мало мора бити усаглашено са актом надлежног органа јединице локалне самоуправе који се односи на рад пијаце.

² Закон о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС”, бр. 99/11, 83/14 и 31/19).

3.2. Одлуке јединица локалне самоуправе и општи акти јавних предузећа

За разлику од Закона о комуналним делатностима, одлуке јединица локалних самоуправа и општи акти јавних предузећа уређују питања управљања пијацом која се односе на организацију пијачне продаје у облику посебне тржишне институције.

Сагласно Закону о комуналним делатностима и Закону о трговини, поједина питања од значаја за рад пијаца уређена су подзаконским актима које доносе јединице локалне самоуправе. С обзиром да се у овим актима преплићу елементи уређења пијаца и услова за обављање трговине, детаљнија анализа следи у наредном поглављу.

4. Анализа прописа о пијачној продаји несопствених производа

Пијачна продаја несопствених производа уређена је већим бројем прописа о обављању трговине, опорезивању и заштити потрошача. Иако не постоје велика мимоилажења у садржини прописа и употреби израза, постоје случајеви који изазивају недоумицу у тумачењу и примени прописа.

Пијачна продаја несопствених производа, услови за обављање пијачне продаје, порески третман пијачних продаваца и њихове обавезе по прописима којима се уређују рачуноводство, уређени су следећим прописима:

- Закон о трговини („Службени гласник РС“, број 52/19)
- Закон о рачуноводству („Службени гласник РС“, број 73/19)
- Закон о фискалним касама („Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 93/12)
- Закон о заштити потрошача („Службени гласник РС“, бр. 62/14, 6/16-др. закон и 44/18-др. закон)
- Закон о порезу на доходак грађана („Службени гласник РС“, бр. 80/02, 84/02 (исправка), 23/03 (исправка), 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 (др. законик), 62/06 (др. закон), 61/07, 20/09, 72/09 (др. закон), 53/10, 101/11, 2/12 (исправка), 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 (Аутентично тумачење), 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19)
- Уредба о ближим условима, критеријумима и елементима за паушално опорезивање обвезника пореза на приходе од самосталних делатности („Службени гласник РС“, бр. 94/19 и 96/19-испр.)
- Правилник о минималним техничким условима за обављање промета робе и вршење услуга у промету робе („Службени гласник РС“, бр. 47/96, 22/97, 6/99, 99/05, 100/07, 98/09, 62/11-др. правилник)
- Правилник о евиденцији промета („Службени гласник“, бр. 99/15 и 44/18-др. закон)
- Други закони и подзаконски прописи, у зависности од врсте робе (нпр. прописи о безбедности хране, усаглашености техничких производа, промету дрвета и резане грађе и слично).

4.1. Услови за обављање пијачне трговине

Испуњеност услова за обављање пијачне трговине, међу којима је основни услов постојање својства трговца, цени се по Закону о трговини и подзаконским прописима.

Пијачна трговина сопственим производима подразумева продају пољопривредних производа произведених на пољопривредном газдинству трговца или продају

занатских производа израђених у занатској радњи која је уписана у Регистар привредних субјеката Агенције за привредне регистре.

Насупрот томе, продаја несопствених производа подразумева набавку робе од других лица – трговаца или пољопривредних произвођача на откупним местима, због чега се овај вид трговине мора увек обављати најмање у својству предузетника или правног лица које је уписано у Регистар привредних субјеката. Наведени услови садржани су у пореским прописима, али њих узимају у обзир и друге инспекције, када врше надзор и утврде нерегистровану делатност или активност трговца.

Сваки трговац дужан је да испуњава опште услове за бављење трговином, у ком делу је подложен надзору тржишне инспекције.

Трговина на мало и пружање услуга потрошачима може се обављати као: (1) трговина на продајном месту; (2) трговина личним нуђењем; или, (3) даљинска трговина (електронска трговина и остала даљинска трговина путем других средстава). Најзаступљенији облик обављања трговине на мало јесте трговина на продајном месту, која се може обављати:

- (1) у продајном објекту;
- (2) у преносивим продајним објектима (киоск, тезга, аутомат и сл. средства и опрема);
- (3) са покретних средстава и опреме.

Закон о трговини прописује да трговину на пијацама могу да обављају само трговци, којима се сматрају:

- 1) правна лица;
- 2) предузетници;
- 3) пољопривредници, регистровани у складу са прописима којима се уређује пољопривреда;³
- 4) лица која врше продају уловљене дивљачи, рибе, гљива, дивље флоре и фауне, и осталих шумских плодова, у складу са посебним прописима о лову, рибљем фонду, ветерини, заштити природе и шумама;⁴ и,
- 5) физичка лица која у виду занимања обављају делатност слободне професије уређене посебним прописима.

Услови за обављање трговине деле се на:

1. опште услове за трговину (као законом дефинисане дужности трговца);
 - 1.1. испуњеност минимално техничких услова који се односе на простор, опрему и уређаје;
 - 1.2. својства робе;
 - 1.3. формирање цена за које је законом утврђен другачији начин образовања цена, односно прописан је изузетак од правила о слободном формирању;
 - 1.4. поседовање исправа о роби;
 - 1.5. вођење евиденције промета;
 - 1.6. правилна употреба ознака поверења.
2. посебне услове за обављање трговине на мало и пружање услуга потрошачима:

³ Регистрација пољопривредника врши се у складу са Законом о пољопривреди и руралном развоју и Правилником о упису у Регистар пољопривредних газдинстава и обнови регистрације, као и о условима за пасиван статус пољопривредног газдинства.

⁴ Закон о дивљачи и ловству („Службени гласник РС“, бр. 18/10 и 95/18-др. закон); Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда („Службени гласник РС“, бр. 128/14 и 95/18); Закон о ветеринарству („Службени гласник РС“, 91/05, 30/10, 93/12 и 17/19-др. закон); Закон о заштити природе („Службени гласник РС“, 36/09, 99/10, 91/10-исправка, 14/16 и 95/18-др. закон); и, Закон о шумама („Службени гласник РС“, 30/10, 93/12, 89/15 и 95/18-др. закон).

- 2.1. истицање података о трговцу;
- 2.2. истицање и придржавање радног времена;
- 2.3. поседовање декларације за робу у трговини на мало;
- 2.4. истицање цене на прописан начин;
- 2.5. придржавање правила о продајним подстицајима, продаји са сниженом ценом и оглашавањем продајних подстицаја.

Непридржавање прописаним условима за обављање трговине доводи до привремене забране трговине одређеном робом или привременог затварања продајног објекта, у зависности од незаконитости која је утврђена у инспекцијском надзору. У оба случаја трајање ове управне мере је орочено до отклањања разлога који су водили њеном изрицању, што надлежни инспектор утврђује у потврђујућем ванредном надзору или у контролном инспекцијском надзору.

Минимални технички услови у погледу просторија, уређаја и опреме за обављање промета робе и вршење услуга у промету робе и врста робе и услови продаје ван пословних просторија, тј. на тезгама и сличним објектима, уређени су правилником који је донет као подзаконски акт за извршавање Закона о условима за обављање промета робе, вршење услуга у промету робе и инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, број 39/96).

Промет робе на мало ван пословних просторија уређен је у односу на поједине врсте робе које не захтевају посебно чување и руковање, на пијацама и другим јавним местима, при чему се могу, под условима прописаним законом и овим правилником, продавати у мањим монтажним објектима типа киоска, затворених или отворених тезги, контејнера и сличних објеката. Такав вид продаје уређен је на следећи начин:⁵

Промет на мало на робним пијацама

Услови:

1) непрехрамбени производи

Текстил

Одећа

обућа

финални производи за личну употребу и употребу у домаћинству од порцелана, стакла, керамике, ккоже, текстила, гуме и пластике

спортске опреме

хемијских производа и то: сапуна и детерџената, препарата за чишћење и полирање, козметичких и тоалетних препарата

књига и канцеларијског прибора

на киосцима или на затвореним тезгама, међусобно физички одвојеним

2) половна (употребљавана) роба (одећа, обућа, разни кућни предмети, аутоделови, мотори и њихови делови, електрични апарати и слична роба)

може се продавати и на отвореним тезгама

⁵ Наведени услови продаје не односе се на повремену продају робе за време одржавања вашара и сличних традиционалних манифестација, као и на продају робе коју предузећа и предузетници обављају на тезгама испред својих радњи.

Половна путничка и теретна возила и мотоцикли

Услови:

могу се продавати и половни резервни ауто-делови и прибор

посебна врста робне
пијаце, тзв. ауто
пијаца

Продаја резане грађе, огревног дрвета и сл.

Услови:

могу се продавати и други производи од дрвета већих димензија,
као и негашени креч, коју продају врше произвођачи ових производа

посебна врста робне
пијаце или на
посебно уређеним и
ограђеним
просторима других
пијаца

Продаја пољопривредних производа на зеленим и кванташким пијацама

Услови:

1) индивидуални пољопривредници и чланови њиховог породичног
домаћинства – могу продавати своје пољопривреде производе
(воће, поврће и јаја) из паркираних возила или приколица на
кванташкој пијаци.

доказ да су
обвезници пореза на
приход од
пољопривреде

2) предузетници који су основали радњу на тезги или сличном
објекту на овим пијацама за промет на мало пољопривредних
производа.

регистрација
предузетника

4.2. Вођење евиденције промета

Један од важнијих захтева за обављање трговине јесте вођење евиденције промета на основу веродостојних исправа о роби. Таква евиденција корисна је и за спровођење надзора над трговцима од стране пореске инспекције, као евиденција и доказ о томе како и на који начин се евидентира промет трговца (кратки рок), односно да ли трговац по обиму промета испуњава услове за паушално опорезивање (дужи рок).

Пољопривредни произвођачи уписани у регистар пољопривредних газдинстава најчешће не воде евиденцију промета, што се може образложити чињеницом да продају своје сопствене производе и не састављају исправе о роби, већ за те производе плаћају одговарајућу пијачарину приликом уласка на пијацу. Дилему ствара Правилник о евиденцији промета, који изричито наводи да евиденцију воде правна лица и предузетници, док Закон о трговини прописује да трговци (укључујући на том месту и пољопривредна газдинства) имају обавезу евидентирања промета.

У пијачној продаји несопствених производа (попут препродаје пољопривредних производа од стране лица које није произвођач и није уписано у Регистар

пољопривредних производа), обавезно је обављање те трговине у форми правног лица или предузетника, а евиденција промета мора се увек водити.

Један од основних административних захтева за сваког трговца јесте вођење евиденције промета, на основу исправа о роби. Пре свега, трговац је дужан да поседује исправе о производњи, набавци и продаји робе нарочито са подацима о:

- пословном имену, адреси, ПИБ и матичном броју или броју пољопривредног газдинства (БПГ), односно броју из одговарајућег регистра произвођача или добављача;
- броју и датуму издавања исправе;
- називу, мерној јединици и количини робе;
- набавној цени робе;
- задужењу за властиту робу; и,
- продајној цени робе.

Закон о трговини прописује и дужност трговца да поседује и друге исправе којима се потврђује испуњеност услова у погледу својства робе када је то прописано посебним прописима.⁶

Када је реч о роби у превозу, њу морају да прате исправе које су у непосредној вези са њеним превозом и које нарочито садрже:

- број и датум исправе, пословно име, адресу, ПИБ и матични број или број пољопривредног газдинства (БПГ), односно број из одговарајућег регистра испоручиоца, примаоца и превозника (уколико га има);
- место и адресу објекта из кога се испоручује и у који се испоручује;
- име, презиме и потпис одговорних лица испоручиоца и превозника; и,
- назив робе и количину.

Све наведене исправе могу били у оригиналу или у копији, а дозвољено је и да исправе имају форму електронског документа. Тиме је уређење исправа о роби, у Закону о трговини, практично усаглашено са одредбама Закона о рачуноводству („Службени гласник РС“, број 73/19) у делу којим се уређује рачуноводствена исправа, које се дефинише као писани документ или електронски запис о насталој пословној промени, која обухвата све податке потребне за књижење у пословним књигама тако да се из рачуноводствене исправе недвосмислено може сазнати основ, врста и садржај пословне промене.

Обавеза вођења евиденције промета робе обухвата податке о набавци, продаји и продајној цени робе. Пропис који ближе уређује садржину, облик, начин вођења и место чувања евиденције доноси министар надлежан за послове трговине, по законском овлашћењу из члана 30. став 7. Закона о трговини. Како је прелазним и завршним одредбама Закона о трговини⁷ прописано да ће се подзаконски акти који се доносе на основу закона, донети у року од 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона, до доношења подзаконских аката на основу овлашћења из овог закона примењиваће се подзаконски акти донети до дана ступања

⁶ Закон о дивљачи и ловству („Службени гласник РС“, бр. 18/10 и 95/18 (др. закон)) прописано је да се уловљена дивљач и трофеји дивљачи могу се ставити у промет ако је за њих издата пропратница, односно трофејни лист и одговарајућа документација, у складу са прописима којима се уређује ветеринарство. Правилником о условима за стављање у промет и начину обележавања уловљене дивљачи и трофеја дивљачи, као и о начину вођења евиденције („Службени гласник РС“, бр. 16/12, 31/12, 67/13 и 44/18-др. закон) ближе се прописују услови за стављање у промет уловљене дивљачи и трофеја дивљачи, начин обележавања уловљене дивљачи и трофеја дивљачи, изглед и садржина обрасца пропратнице, односно трофејног листа и начин њиховог издавања, као и начин вођења евиденције трофеја и издатих пропратница и трофејних листова.

⁷ „Службени гласник РС“, број 52/19.

на снагу овог закона, осим одредаба које су у супротности са овим законом. С тим у вези, тренутни пропис који уређује евиденцију промета је Правилник о евиденцији промета,⁸ које је донет на основу раније важећег Закона о трговини.⁹

Дужност вођења евиденције промета робе односи се на сваког трговца који има ово својство. Међутим, одредбе важећег Правилника о евиденцији промета нису у потпуности усаглашене са новим Законом о трговини, што уједно представља и ризик правне несигурности по различите субјекте у области трговине. Према одредбама подзаконског акта,¹⁰ евиденцију промета воде правна лица и предузетници (у даљем тексту тог прописа означени као трговац) који обављају:

- 1) трговину на мало;
- 2) трговину на велико, а пословне књиге не воде по принципу двојног књиговодства;
- 3) комисионе услуге;
- 4) откуп пољопривредних производа и домаћих животиња на откупном месту.

Дилема коју отвара однос новог Закона о трговини и важећег Правилника о евиденцији промета јесте питање да ли су евиденцију промета робе, осим правних лица и предузетника, дужни да воде и остале категорије трговаца — регистровани пољопривредници, лица која врше продају у складу са посебним прописима о лову, рибљем фонду, ветерини, заштити природе и шумама, као и физичка лица која у виду занимања обављају делатност слободне професије уређену посебним прописима. Посматрано са становишта Закона о трговини, ова обавеза постоји, али у подзаконском акту није правилно предвиђена, што може доводити до различитих исхода по покретању прекршајних поступака.

Трговина несопственим производима на пијаци, у сваком случају, мора се обављати у својству трговца у организационом облику правног лица и предузетника, због чега обавеза вођења евиденције промета свакако постоји. Пропуштање да се води адекватна евиденција промета, супротно члану 30. Закона о трговини и одредбама Правилника о евиденцији промета, може водити извршењу две врсте прекршаја:

Прекршај се санкционише по захтеву за покретање прекршајног поступка (члан 68. став 1. тачка 7) и ст. 2-6. Закона о трговини)			
Учинилац	Опис	Новчана казна	Заштитна мера
Правно лице	Не води евиденцију промета	500.000 – 2.000.000 динара	Забрана обављања одређене делатности
Предузетник		50.000 – 500.000 динара	Забрана вршења одређене делатности

⁸ „Службени гласник РС“, бр. 99/15 и 44/18-др. закон

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 53/10, 10/13 и 44/18-др. закон.

¹⁰ Члан 2. став 3. Правилника о евиденцији промета.

Одговорно лице у правном лицу		50.000 – 150.000 динара	Забрана да врши одређене послове
----------------------------------	--	----------------------------	--

Прекршај се санкционише по издатом прекршајном налогу

(члан 67. став 1. тачка 1. и ст. 2-3. Закона о трговини)

Учиница	Опис	Новчана казна
Правно лице	Не води евиденцију промета на потпун и прописан начин	100.000 динара
Предузетник		40.000 динара
Одговорно лице у правном лицу / Физичко лице		10.000 динара

Евиденцију промета дужни су да воде трговци на основу исправа о роби. За трговину на продајном месту води се евиденција за свако продајно место посебно, на ком месту се мора учинити доступном за потребе спровођења инспекцијског надзора.

Евиденцију промета чине:

- Књига евиденције промета,
- Пријемни лист комисионе робе,
- Евиденција продате, исплаћене и враћене комисионе робе,
- Дневни извештај о пријему робе на комисиону продају од комитената физичких лица,
- Дневни извештај исплаћене и враћене робе комитентима-физичким лицима, и,
- Дневни пумпни извештај.¹¹

Изузимајући евиденције које се односе на комисиону продају робе, у односу на које постоје и посебни обрасци, централну и најзначајнију евиденцију промета робе представља Књига евиденције промета (КЕП) која се води на прописаном обрасцу. Води се посебно за свако veleпродајно место, продајни објект и друго продајно место на којем се обавља трговина на мало, пружају комисионе услуге и врши откуп пољопривредних производа и домаћих животиња, а уколико у оквиру продајног објекта има више пословних јединица или одељења, трговац може да води посебно Књигу евиденције за сваку пословну јединицу или одељење.

¹¹ Ова евиденција односи се на промет нафте и нафтним дериватима, на бензинским станицама, од стране привредних субјеката који су дужни да испуњавају услове за складиштење ове робе и ову делатност трговине уопште (попут издавања одговарајуће лиценце, претходног утврђења услова у погледу опреме под притиском, заштите животне средине, баждарења точионих уређаја и сл.).

Образац КЕП

ТРГОВАЦ: _____
ОБЈЕКАТ-ПРОДАЈНО МЕСТО: _____
МЕСТО: _____

КЊИГА ЕВИДЕНЦИЈЕ ПРОМЕТА ЗА _____ ГОДИНУ

Ред. број	Датум евиденције (дан и месец)	Опис евидентиране промене (назив, број и датум документа)	Износ динара	
			задужење	раздужење
1	2	3	4	5
		ДОНОС		
		СВЕГА ЗА ПРЕНОС		

	*	ОДГОВОРНО ЛИЦЕ
--	---	----------------

Књига евиденције садржи колоне у које се уписују подаци о:

- 1) редном броју евидентиране промене;
- 2) датуму евидентирања промене;
- 3) опису евидентиране промене;
- 4) износу задужења;
- 5) износу раздужења.

Сврха вођења евиденције промета је омогућавање увида у контролу промета, односно књигу евиденције која се води у писаном облику. Ручно вођена књига мора бити нумерисана, а трговац износе сабира на свакој страни и тако добијени износ преноси на следећу страну, као донос са претходне странице. Уколико се Књига евиденције води електронски, ради доступности евиденције надлежним контролним органима, на њихов захтев, врши се штампање података.

Евидентирање у Књизи евиденције врши се на основу веродостојних исправа (фактура, царинска исправа, доставница, отпремница, фактура – отпремница, интерна преносница, пријемница, дневни извештај фискалне касе, односно фискални документ, записник, пописна листа, реверс, исправа о откупу, потврда и др).

Исправа која прати робу и на основу које се води евиденција је у оригиналу или копији, у писаном или електронском облику, а садржи следеће податке:

- 1) број и датум исправе,
- 2) пословно име, адресу и ПИБ испоручиоца, примаоца и превозника (уколико га има), место и адресу објекта из кога се испоручује,
- 3) име, презиме и потпис одговорних лица испоручиоца, примаоца и превозника,
- 4) назив робе и количину, и,
- 5) јединичну цену и вредност робе.

Књига евиденције води се ажурно, уредно и тачно, на начин који не дозвољава брисање унетих података, по хронолошком реду.

За уредно и ажурно вођење Књиге евиденције на начин прописан овим правилником и за обезбеђење њене доступности одговорно је лице које се задужује робом: рачунополагач, односно предузетник.

4.3. Прописи о заштити права потрошача

Надлежност тржишне инспекције над обављањем пијачне продаје обухвата и надзор над спровођењем Закона о заштити потрошача. Сваки трговац у пијачној продаји, чак и сопствених производа, те независно од чињенице да ли подлеже обавези евидентирања промета преко фискалних каса, дужан је да за купљену робу потрошачу изда рачун.

За разлику од обавезе издавања фискалног исчека која је у јавности препозната и јасно видљива истицањем обавештења у продајним објектима, издавање рачуна на пијацама је знатно ређе, иако је реч о елементарној обавези која се односи на информисање потрошача.

Истовремено, издавање рачуна представља документ који је основ за евидентирање прихода у пословним књигама и евиденцијама трговца као пореског обвезника, и као такав је погодан инструмент за проверу правилности рада трговца.

Трговац у пијачној продаји робе мора да се придржава истакнуте цене и услова продаје и дужан је да за купљену робу или услугу потрошачу изда рачун, који нарочито садржи:

- 1) назив или пословно име, адресу и податке који су значајни за утврђивање идентитета трговца;
- 2) податке о продатој роби; и,
- 3) датум издавања рачуна.

Закон о заштити потрошача не прописује ближе услове о томе у којој форми се издаје рачун (папирно или електронски, ручним уносом података у образац или употребом компјутера или преносног уређаја). Поседовање рачуна је основ за изјављивање рекламације и проверу обрачуна цене и евентуалних недостатака робе, ради остваривања различитих права потрошача, која важе и за пијачну продају.

Трговац је дужан да обезбеди саобразност робе, води књигу рекламације, прима и решава рекламације. Иако су наведене обавезе општег карактера и важе и за пијачну продају, у пракси није довољно заступљено поштовање прописаних дужности.

4.4. Општи порески прописи

Пијачна продаја несопствених производа, било прехранбених или непрехрамбених, не испуњава критеријуме за паушално опорезивање. Неправилност се може огледати у томе да је трговац паушално опорезован за продају сопствених производа, а у стварности продаје робу коју набавља од трећих лица. Спровођење пореске контроле представља неопходан механизам за проверу испуњености услова за паушално опорезивање и спречавање различитих злоупотреба (неевидентирање промета, избегавање пријаве прихода и добити остварених продајом робе).

Могућност остваривања права на паушално опорезивање за трговца који обавља делатност трговине у киоску, приколици или сличном монтажном и покретном објекту представља евазиони ризик и ризик по лојалну конкуренцију у пијачној продаји. Наиме, трговац на тезги може бити паушално опорезован и није у обавези да промет евидентира преко фискалне касе, а трговац у објекту (локалу) на истој

пијаци води пословне књиге и подлеже фискализацији. Притом, тачност уноса података у књигу о оствареном промету паушално опорезованог обвезника може се проверити само спровођењем континуираних контрола.

Основни пропис у области опорезивања, Закон о пореском поступку и пореској администрацији,¹² прописује дужност вођења пословних књига и евиденција пореских обвезника – правних лица, сталних пословних јединица нерезидентних правних лица и предузетника, ради опорезивања и у складу са пореским законом. Порески обвезник који податке обрађује средствима за аутоматску обраду података, дужан је да, на захтев Пореске управе, обезбеди извод података на медију који Пореска управа назначи, као и да омогући Пореској управи потпуни увид у рачуноводствени систем кроз документацију, а када је неопходно и кроз приступ хардверу и софтверу.¹³

Обавеза пореског обвезника је и да у прописаном року поднесе пријаву за регистрацију Пореској управи, осим обвезника за чију је регистрацију, односно упис у регистар, надлежна Агенција за привредне регистре и пријави све касније измене података у пријави који се не пријављују Агенцији за привредне регистре, укључујући и **податке о свим пословним просторима и пословним просторијама у којима складишти, односно смешта добра, као и о просторима и просторијама у којима обавља делатност** коју пријављује Пореској управи, осим ако су у складу са овим законом и другим прописима ови подаци већ достављени Пореској управи.¹⁴

Закон о порезу на доходак грађана,¹⁵ као посебан порески закон, за потребе опорезивања дефинише порез на доходак грађана који плаћају, у складу са одредбама овог закона, физичка лица која остварују доходак, искључиво на начин уређен овим законом. У односу на потребе опорезивања физичких лица која обављају делатност трговине неспособних производа на пијацама, за потребе ове анализе, релевантна су одредбе о: (1) приходу од самосталне делатности; (2) обвезнику пореза на приходе од самосталне делатности; и, (3) пословним књигама и евиденцијама пореских обвезника пореза на приходе од самосталне делатности.

Приход од самосталне делатности

Члан 31. Закона о порезу на доходак грађана прописује да се приходом од самосталне делатности сматра:

- приход остварен од привредних делатности, укључујући и делатности пољопривреде и шумарства, пружањем професионалних и других интелектуалних услуга, као и приход од других делатности, уколико се на тај приход по овом закону порез не плаћа по другом основу; и,
- приход остварен трајним или сезонским искоришћавањем земљишта у непољопривредне сврхе (вађење песка, шљунка и камења, производња креча, цигле, црепа, ћумура и сл.), инкубаторском производњом живине, као и другим сличним делатностима, независно од тога да ли су као самосталне делатности регистроване код надлежног органа.

¹² „Службени гласник РС”, бр. 80/02, 84/02 (исправка), 23/03 (исправка), 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 (др. законик), 62/06 (др. закон), 61/07, 20/09, 72/09 (др. закон), 53/10, 101/11, 2/12 (исправка), 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 (Аутентично тумачење), 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19.

¹³ Видети члан 37. Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

¹⁴ Члан 25. став 1. тачка 1) Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

¹⁵ „Службени гласник РС”, бр. 24/01, 80/02, 80/02 (др. закон), 135/04, 62/06, 65/06 (исправка), 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 (УС), 93/12, 114/12 (УС), 47/13, 48/13 (исправка), 108/13, 57/14, 68/14 (др. закон), 112/15, 113/17, 95/18 и 86/19.

Порески обвезник

Члан 32. Закона о порезу на доходак грађана одређује обвезника на приходе од самосталне делатности на следећи начин:

- 1) физичко лице које остварује приходе од самосталне делатности, односно обављањем делатности из члана 31. овог закона;
- 2) физичко лице које у уписано у регистар код надлежног органа, односно организације, а порез на приходе од самосталне делатности плаћа на опорезиву добит (предузетник), односно на паушално утврђени приход (предузетник паушалац)
- 3) обвезник пореза по основу прихода од пољопривреде и шумарства – физичко лице које је носилац породичног пољопривредног газдинства уписано у регистар пољопривредних газдинстава у складу са прописима којима се уређује та област, које води пословне књиге у складу са овим законом и порез на приходе од самосталне делатности плаћа на опорезиву добит (предузетник пољопривредник);
- 4) физичко лице које је обвезник пореза на додату вредност у складу са законом којим се уређује порез на додату вредност, као и свако друго физичко лице које обавља делатност независно од тога да ли је та делатност регистрована и порез на приходе од самосталне делатности плаћа на опорезиву добит (предузетник друго лице).

Пословне књиге и књиговодствене исправе

Сви обвезници пореза на приходе од самосталне делатности дужни су да воде пословне књиге и да у њима исказују пословне промене у складу са законом којим се уређује рачуноводство, односно на начин одређен Законом о порезу на доходак грађана:

- 1) Предузетник који порез плаћа на стварни приход, води књиге по систему **двојног** књиговодства у складу са Законом о рачуноводству и другим прописима којима се уређује рачуноводство.
 - Исказивање пословних промена врши се по Закону о рачуноводству.
- 2) Предузетник пољопривредник и предузетник друго лице води пословне књиге **простог** књиговодства, у складу са Законом о порезу на доходак грађана и Правилником о о пословним књигама и исказивању финансијског резултата по систему простог књиговодства,¹⁶ тако што се обезбеђују подаци о приходима, расходима, основним средствима и инвентару са калкулативним отписом.
 - Књижење прихода врши најкасније наредног дана од дана када је приход остварен, књижење трошкова у року од седам дана од дана њиховог настанка, а остала књижења у роковима и на начин одређеним Законом о порезу на доходак грађана и подзаконским прописима.
 - Предузетник који је обвезник пореза на додату вредност (ПДВ), води евиденцију пореза на додату вредност у складу са законом и подзаконским прописима којима се уређује ПДВ, **независно** од пословних књига и помоћних евиденција које води и саставља у складу са правилима простог књиговодства.
 - Пословне књиге простог књиговодства воде се на прописаним обрасцима, и то:
 - ПК-1: Пословна књига прихода и расхода;
 - ПК-2: Књига основних средстава и ситног инвентара;
 У зависности од делатности коју обавља, предузетник саставља и појединачне помоћне евиденције, из којих одговарајуће податке књижи у пословној књизи, на обрасцима:
 - КЛ: Калкулација продајне цене број;
 - ДПУ: Лист дневног промета угоститеља;

¹⁶ „Службени гласник РС“, бр. 140/04 и 44/18-др. закон.

ПМ: Евиденција о куповини, преради, производњи и промету производа од племенитих метала и драгог камења, чији је саставни део ПМ – 1 – Потврда о куповини и замени племенитих метала и драгог камења;

ГП: Евиденција о готовим производима;

КР: Пријемни – евиденциони лист комисионе робе, чији је саставни део образац КР – 1 – Евиденција продате, исплаћене и враћене комисионе робе.

3) Предузетници паушалци дужни су да воде **само** пословну књигу о оствареном промету.

- У пословну књигу КПО – Пословна књига о оствареном промету паушално опорезованих обвезника, књиже се приходи од продатих производа и извршених услуга, у коју се уносе следећи подаци:

1) у колону 1 – редни број пословне промене од почетка године, односно од почетка обављања делатности, ако је почетак обављања делатности у текућој години; овај редни број уписује се у горњем десном углу књиговодствене исправе на основу које је књижена пословна промена;

2) у колону 2 – датум и опис књижења пословне промене у пословној књизи;

3) у кол. 3 и 4 – износ прихода од продаје производа, односно од извршених услуга;

4) у колону 5 – износ укупних прихода, као збир износа из кол. 3 и 4.

Ипак, постоји низ јединствених правила о финансијском пословању и исказивању пословних промена, која важе за све категорије предузетника обухваћене пореским прописима, независно од облика књиговодства који воде. Књижење сваке пословне промене на средствима, приходима и трошковима пословања врши се на основу веродостојних књиговодствених исправа, које морају бити такве да показују насталу пословну промену и садрже одговарајуће податке за књижење. Такође, сваки од описаних категорија предузетника, дужан је да пословне књиге и друге књиговодствене исправе држи у пословној просторији — изузетак је чување документације и исправа у просторијама професионалне рачуноводствене фирме, којој је поверено вођење књиговодства. Пословне књиге и књиговодствене исправе чувају се најмање пет година од последњег дана пословне године на коју се односе. Сваки предузетник, независно од начина на који се опорезује, дужан је да сва плаћања врши преко текућег рачуна код банке и да води средства на том рачуну, укључујући и уплату примљеног готовог новца, у складу са законом којим се уређује платни промет.

За предузетнике чије пословање није већег обима, вођење пословних књига може бити велики административни терет. Препознајући ову околност, Закон о порезу на доходак грађана дозвољава могућност паушалног опорезивања предузетника, односно право обвезника пореза на приходе од самосталне делатности који је уписан у регистар код надлежног органа, односно организације, да поднесе захтев да порез на приходе од самосталне делатности плаћа на паушално утврђен приход, односно по правилима паушалног опорезивања.

Уколико су испуњени услови прописани Законом о порезу на доходак грађана, предузетници паушалци се разврставају у групе, тако да једну групу чине сви предузетници паушалци који обављају исту претежну делатност,¹⁷ ради утврђивања висине паушалног прихода као основице пореза на приходе од самосталне делатности. Полазна основица за утврђивање висине паушалног прихода по групама одређује се у односу на просечну месечну зараду по

¹⁷ Претежна делатност је делатност која је као таква регистрована у регистру привредних субјеката, односно делатност од чијег обављања је у пореском периоду предузетник паушалац остварио виши износ прихода у односу на ону коју је регистровао као претежну делатност.

запосленом остварену у Републици, граду, општини, односно градској општини, према објављеним подацима републичког органа надлежног за послове статистике за последњих 12 месеци, која се помножи са бројем запослених у Републици, граду, општини, односно градској општини и са коефицијентом делатности, а затим подели са бројем становника у Републици, граду, општини, односно градској општини. Тако утврђена основица се умањује, односно повећава, применом следећих елемената:

- 1) регистровано седиште предузетника;
- 2) временски период који је протекао од регистрације предузетника;
- 3) старост обвезника и његова радна способност;
- 4) остале околности које утичу на остваривање добити.

Ближе услове, критеријуме и елементе за паушално опорезивање прописује Уредба о ближим условима, критеријумима и елементима за паушално опорезивање обвезника пореза на приходе од самосталне делатности.¹⁸ Трговинске делатности, предвиђене овом уредбом, које су:

Шифра	Назив делатности (са описом из Уредбе о Класификацији делатности) ¹⁹
47.8 Трговина на мало на тезгама и пијацама	
Обухвата на мало новим или половним производима било које врсте која се одвија на покретним тезгама, поред јавних путева или на организованој пијаци.	
4781	Трговина на мало храном, пићима и дуванским производима на тезгама и пијацама Не обухвата: – продају јела припремљених за непосредно конзумирање (покретни продајни објекти, тезге), дел. 56.10
4782	Трговина на мало текстилом, одећом и обућом на тезгама и пијацама
4789	Трговина на мало осталом робом на тезгама и пијацама Обухвата трговину на мало: – осталом робом на тезгама и пијацама: * теписима и подним прекривачима * књигама * играчкама и игрицама * апаратима за домаћинство и електроником за широку потрошњу * музичким и видео записима
47.9 Трговина на мало ван продавница, тезги и пијаца	
Обухвата трговину на мало посредством поште, преко интернета, трговину од врата до врата, продају преко аутомата итд.	
4799	Остала трговина на мало изван продавница, тезги и пијаца Обухвата трговину на мало: – било којим производима на начин који није на другом месту обухваћен:

¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 94/19 и 96/19-исправка.

¹⁹ „Службени гласник РС“, број 54/10.

	* продаја преко лица која купцу долазе на врата * продаја преко аутомата – директна продаја горива (уље за ложење, огревно дрво итд.) које се испоручује на адресу купца – продаја преко путујућих продаваца – трговина на мало преко аукцијских кућа, изван продавница (осим интернета)
--	--

Одређене категорије предузетника не могу користити право на паушално опорезивање, и то предузетник:

- 1) који обавља делатност из области рекламирања и истраживања тржишта;
- 2) који обавља делатност из области: трговине на велико и трговине на мало, хотела и ресторана, финансијског посредовања и активности у вези с некретностима;
- 3) у чију делатност улажу и друга лица;
- 4) чији је укупан промет у години која претходи години за коју се утврђује порез, односно чији је планирани промет када почиње обављање делатности – већи од 6.000.000 динара;
- 5) који је евидентиран као обвезник пореза на додатну вредност у складу са законом којим се уређује порез на додатну вредност.

Од начелног правила да делатност трговине и угоститељства не може бити паушално опорезована, постоји изузетак за обвезника који трговинску или угоститељску делатност обавља у киоску, приколицу или сличном монтажном или покретном објекту. На његов захтев, може се одобрити да порез плаћа на паушално утврђен приход, али само под условом да обвезник врши производњу и продају искључиво сопствених производа у оквиру обављања делатности.

Из наведеног произлази да предузетници, који се баве трговином несопствених производа, према постојећем Закону о порезу на доходак грађана не могу бити паушално опорезовани. Међутим, садржај уредбе о паушалном опорезивању може упутити и на другачији закључак – на пример, делатност 4789 Трговина на мало осталом робом на тезгама и пијацама обухвата и трговину на мало апаратима за домаћинство и електроником за широку потрошњу. Описана делатност подразумева промет одређених техничких производа који, по природи ствари, нису сопствени производи предузетника. **У наведеном смислу постоји одређени раскорак између општег правила прописаног Законом о порезу на доходак грађана и садржајем трговинских делатности које су обухваћене Уредбом о ближим условима, критеријумима и елементима за паушално опорезивање обвезника пореза на приходе од самосталне делатности.**

4.5. Порез на додатну вредност

Обим промета добара представља основни критеријум за утврђивање својства обвезника пореза на додатну вредност, због чега пијачни трговац са обимом промета од највише 8.000.000 динара у претходних 12 месеци не обрачунава ПДВ за извршен промет добара и услуга, нема право исказивања ПДВ у рачунима, нема право на одбитак претходног пореза, и није дужан да води евиденцију прописану овим законом.

Порез на додатну вредност представља општи порез на потрошњу који се обрачунава и плаћа на испоруку добара и пружање услуга, у свим фазама производње и промета добара и услуга, као и на узво добара, осим ако Законом о порезу на додатну вредност (ЗПДВ) није друкчије прописано.²⁰ Предмет опорезивања овим пореским обликом јесу:

²⁰ Закон о порезу на додатну вредност, „Службени гласник РС“, бр. 84/04, 86/04 (исправка), 61/05, 61/07, 93/12, 108/13, 68/14 (др. закон), 142/14, 83/15, 108/16, 113/17, 30/18 и 72/19.

- 1) испорука добара и пружање услуга (промет добара и услуга) које порески обвезник изврши у Републици уз накнаду, у оквиру обављања делатности; и,
- 2) увоз добара у Републику Србију.

Прометом добара сматра се пренос права располагања на телесним стварима (добрима) лицу које тим добрима може располагати као власник, ако ЗПДВ није друкчије одређено.

Порески обвезник је лице, укључујући и лице које у Републици Србији нема седиште, односно пребивалиште (страно лице), које самостално обавља промет добара и услуга, у оквиру обављања делатности. Обављање делатности је трајна активност произвођача, трговца или пружаоца услуга у циљу остваривања прихода, укључујући и делатности експлоатације природних богатстава, пољопривреде, шумарства и самосталних занимања.

Порески обвезник, код промета добара и услуга, дужан је да:

- 1) поднесе евиденциону пријаву за ПДВ;
- 2) издаје рачуне о извршеном промету добара и услуга;
- 3) води евиденцију и сачињава прегледе обрачуна ПДВ у складу са овим законом;
- 4) обрачунава и плаћа ПДВ и подноси пореске пријаве; и,
- 5) доставља обавештења пореском органу у складу са Законом о ПДВ.

За сваки промет добара и услуга, обвезник је дужан да изда рачун, као и услучају када је обвезник наплатио накнаду или део накнаде пре него што је извршен промет добара и услуга (авансно плаћање), с тим што се у коначном рачуну одбијају авансна плаћања у којима је садржан ПДВ.

Рачун се издаје у најмање два примерка, од којих један задржава издавалац рачуна, а остали се дају примаоцу добара и услуга, у коме се нарочито садрже следећи подаци:²¹

- 1) назив, адресу и ПИБ обвезника – издаваоца рачуна;
- 2) место и датум издавања и редни број рачуна;
- 3) назив, адресу и ПИБ обвезника – примаоца рачуна;
- 4) врсту и количину испоручених добара или врсту и обим услуга;
- 5) датум промета добара и услуга и висину авансних плаћања;
- 6) износ основице;
- 7) пореску стопу која се примењује;
- 8) износ ПДВ који је обрачунат на основицу;
- 9) напомену о одредби овог закона на основу које није обрачунат ПДВ;
- 10) напомену да се за промет добара и услуга примењује систем наплате.

Поједине категорије пореских обвезника ПДВ обухваћене су посебним поступком опорезивања, што за последицу има одступање од опште обавезе администрирања пореза на додату вредност, плаћања пореза и/или извршења припадајућих обавеза из порескоправног односа:

Мали порески обвезник²² је лице које врши промет добара и услуга на територији Републике и/или у иностранству, а чији укупан промет добара и услуга у претходних 12 месеци није већи од 8.000.000 динара, односно које при отпочињању обављања

²¹ Члан 42. Закона о ПДВ.

²² Члан 33. Закона о ПДВ.

делатности процењује да у наредних 12 месеци неће остварити укупан промет већи од 8.000.000 динара. У случају да има наведено својство, мали порески обвезник:

- 1) не обрачунава ПДВ за извршен промет добара и услуга,
- 2) нема право исказивања ПДВ у рачунима,
- 3) нема право на одбитак претходног пореза, и,
- 4) није дужан да води евиденцију прописану овим законом.

Мали порески обвезник може да се определи за обавезу плаћања ПДВ подношењем евиденционе пријаве прописане у складу са овим законом надлежном пореском органу и у том случају стиче права и обавезе обрачуна и исказивања ПДВ, коришћења права на одбитак претходног пореза и дужност вођења евиденције прописане законом, као и друга права и обавезе које обвезник ПДВ има.

Пољопривредници²³ су физичка лица која су власници, закупци и други корисници пољопривредног и шумског земљишта и физичка лица која су као носиоци, односно чланови пољопривредног газдинства уписана у регистру пољопривредних газдинстава у складу са прописом којим се уређује регистрација пољопривредних газдинстава.

Ова категорија пореских обвезника може остварити право на ПДВ надоканду која се признаје пољопривредницима који изврше промет пољопривредних и шумских производа, односно пољопривредних услуга обвезницима. Приликом овог промета, обвезник ПДВ је дужан да обрачуна ПДВ надокнаду у износу од 8% на вредност примљених добара и услуга, о чему издаје документ за обрачун (признаницу), као и да обрачунату ПДВ надокнаду исплати пољопривредницима у новцу (уплатом на текући рачун или рачун штедње).

Описани начин обрачуна и плаћа ПДВ надокнаде користан је за пореског обвезника који послује са пољопривредником, из тог разлога што на овај начин стичу право да одбију износ ПДВ надокнаде као претходни порез, под условом да су ПДВ надокнаду и вредност примљених добара и услуга платили пољопривреднику.

Уколико пољопривредник није остварио укупан промет добара и услуга у претходних 12 месеци, у износу већем од 8.000.000 динара, тада:

- 1) нема право исказивања ПДВ у рачунима,
- 2) нема право на одбитак претходног пореза, и,
- 3) није дужан да води евиденцију прописану овим законом.

Пољопривредник може да се определи за обавезу плаћања ПДВ подношењем евиденционе пријаве прописане надлежном пореском органу и у том случају стиче права и обавезу које обвезник ПДВ има по овом закону.

4.6. Фискализација

Пијачна продаја несопствених производа мора бити фискализована, односно трговац у оквиру пијачног простора мора поседовати фискалну касу преко које евидентира промет (продају) ових производа.

Типичну злоупотребу представља продаја несопствених производа од стране трговаца који су регистровани за продају сопствених производа (пољопривредни произвођачи и занатске радње), паушално су опорезовани и који немају фискалну

²³ Члан 34. Закона о ПДВ.

касy. Друга неправилност у области фискалних каса представља неевидентирање промета преко фискалне касе код трговца који је фискализован.

Законом о фискалним касама²⁴ уређује се евидентирање сваког појединачно оствареног промета добара на мало, односно сваке појединачно извршене услуге физичким лицима преко електронске регистар касе са фискалном меморијом или фискалног штампача (фискална каса), техничке и функционалне карактеристике фискалне касе, фискални документи фискалне касе, евидентирање промета, отклањање грешака, ресетовање фискалне касе, стављање у промет фискалне касе, фискализација, сервисирање и поправка фискалне касе, контрола техничких и функционалних карактеристика фискалне касе, контрола евидентирања промета преко фискалне касе и контрола рада овлашћеног сервиса.

Фискална каса²⁵ је уређај за регистровање података о вредности продатог добра и извршене услуге унетих у њену базу података о добрима и услугама који се на прописани начин саопштавају купцу добара, односно кориснику услуга, уз истовремено евидентирање на контролној траци фискалне касе, њихово периодично евидентирање у фискалној меморији фискалне касе и формирање и штампање фискалних докумената.

Путем фискалне касе врши се, између осталог, и издавање **фискалних докумената** (фискални исечак, дневни извештај, периодични извештај и пресек стања), који у себи садрже фискални лого.

Свако лице које је уписано у одговарајући регистар и који обавља промет добара на мало, односно пружа услуге физичким лицима, дужно је да врши евидентирање сваког појединачно оствареног промета преко фискалне касе. Наведена обавеза постоји и у случају када се услуга пружа физичком лицу, а накнаду за пружене услуге сноси правно лице, односно предузетник, и то независно од начина плаћања (готовина, чек, картица и безготовинско плаћање).

Обавеза евидентирања промета преко фискалне касе не односи се на:

- 1) **пољопривредног произвођача који на пијачним тезгама и сличним објектима продаје пољопривредне производе**, укључујући и **предузетника** који плаћа порез на приходе од самосталне делатности **на паушално утврђени приход** који се бави **производном делатношћу**, а у оквиру производне делатности продаје **сопствене производе**, односно пружа услуге физичким лицима,
- 2) банкарске организације, осигуравајуће организације, ПТТ и јавна предузећа која накнаду за продата добра, односно пружене услуге физичким лицима наплаћују испостављањем рачуна о обрачуно потрошње преко мерних инструмената (грејање, гас, телефон, електрична енергија, вода и др.).

Уредбом о одређивању делатности код чијег обављања не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе²⁶ одређују се делатности код чијег обављања, полазећи од техничких и функционалних карактеристика фискалне касе и специфичности обављања тих делатности, не постоји обавеза евидентирања промета преко фискалне касе из члана 3. ст. 1. и 2. Закона о фискалним касама. У делатностима трговине, таква обавеза не постоји за:

Шифра	Назив делатности
47.91	Трговина на мало посредством поште или интернета
47.99	Остала трговина на мало изван продавница, тезги и пијаца:

²⁴ „Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 93/12.

²⁵ Члан 2. Закона о фискалним касама.

²⁶ „Службени гласник РС“, бр. 61/10, 101/10, 94/11, 83/12, 59/13 и 100/14.

	– продаја преко аутомата, – продаја преко путујућих продаваца – улична продаја сладоледа, лозова, кокица и штампе – колпортери;
--	---

Обвезник може да отпочне обављање делатности промета добара на мало, односно пружања услуга физичким лицима после фискализације фискалне касе и њеног инсталирања у објекту, односно на месту на коме се обавља промет.²⁷

Фискални исечак представља основни фискални документ у коме се евидентира сваки појединачно остварени промет добара на мало, односно услуга физичким лицима које купац добара, односно корисник услуга плаћа готовином, чеком или картицом. Обавезно садржи следеће податке:

- 1) назив обвезника и назив и адресу продајног места;
- 2) порески идентификациони број (ПИБ) обвезника;
- 3) идентификациони број фискалног модула фискалне касе;
- 4) назив, количину, јединицу мере, цену по јединици мере, ознаку пореске стопе и вредност евидентираног промета добара, односно услуга;
- 5) спецификацију пореских стопа;
- 6) износ пореза по пореским стопама;
- 7) укупан износ пореза;
- 8) вредност промета по пореским стопама;
- 9) укупну вредност евидентираног промета, укупан износ за уплату, средство плаћања (готовина, чек, картица), уплаћен износ и износ разлике за повраћај купцу добара, односно кориснику услуга;
- 10) дан, месец, годину, сат и минут сачињавања фискалног исечка;
- 11) редни број фискалног исечка;
- 12) фискални лого.

Како би се обезбедило поштовање обавеза из Закона о фискалним касама, у интересу наплате јавних прихода и заштите права потрошача, Правилником о облику и садржини обавештења из члана 18. став 3. Закона о фискалним касама²⁸ прописана је дужност обвезника да на видном месту у објекту у коме врши промет добара на мало, односно промет услуга физичким лицима, истакне обавештење о дужности обвезника да купцу добара, односно кориснику услуга физичком лицу, одштампа и изда фискални исечак за купљена добра или пружене услуге. Купац је обавезан да узме фискални исечак, а ако обвезник купцу не одштампа и не изда фискални исечак, купац има право да купљена добра, односно примљене услуге не плати обвезнику.

Обвезник је дужан да евидентира сваки појединачно остварени промет добара на мало, односно услуга физичким лицима издавањем посебно прописаног фискалног рачуна у два примерка, у свим случајевима неисправности фискалне касе, одузимања фискалне касе од стране Пореске управе, крађе, уништења и оштећења фискалне касе, као и у свим осталим случајевима прописаним овим законом. Фискални рачуни, издати у описаним случајевима, обвезник је дужан да чува најмање три године, рачунајући од првог дана наредне године у односу на годину у којој је фискални рачун издат.

²⁷ Члан 38. Закона о фискалним касама.

²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 140/04 и 19/05.

Ако купац добара на мало, односно корисник услуге, плаћање врши на основу фактуре, обвезник је дужан да у фактуру унесе редни број фискалног исечка на основу кога је евидентиран промет у фискалној каси. У том случају, копије издатих фактура морају се чувати у објекту, односно на месту на коме се врши промет добара на мало.

Приликом престанка обављања делатности, Законом о фискалним касама прописано је да орган надлежан за вођење одговарајућег регистра може извршити брисање обвезника из тог регистра, када обвезник поднесе доказ о брисању обвезника из регистра фискализованих каса због престанка обављања делатности обвезника, односно решење Пореске управе о брисању обвезника из регистра фискализованих каса због престанка обављања делатности обвезника.²⁹ Ова одредба Закона о фискалним касама у пракси се не примењује, услед неусаглашености са прописима о поступку регистрације у надлежним регистрима. С тим у вези, једина санкција за непоштовање обавеза у вези са престанком обављања делатности, јесте прекршајна одговорност пореског обвезника.³⁰

Када је реч о обавези фискализације, треба имати у виду образложење предлога Закона о изменама и допунама Закона о фискалним касама („Службени гласник РС“, број 93/12) којим је прописано да се предузетници који плаћају порез на приходе од самосталне делатности на паушално утврђени приход, а који обављају производну делатност и продају сопствене производе, ослободе обавезе евидентирања промета преко фискалне касе. Циљ овог закона је смањење трошкова пословања поменутих предузетника, имајући у виду финансијску снагу наведених предузетника и с обзиром на специфичност обављања тих делатности, и узимајући у обзир ситуацију отежаног пословања услед економске кризе.

Осам година након наведених измена закона, узимајући у обзир доступност нових технологија које поједностављују пословање, потребно је поново размотрити да ли фискализација представља трошак пословања који је административно отежавајући по делатност предузетника који се бави производном делатношћу и у оквиру производне делатности продаје сопствене производе и пружа услуге физичким лицима на пијачним тезгама и сличним објектима. Евидентирање промета преко фискалне касе дозвољава и да фискалну касу поседују и лица која нису уписана у регистар обвезника за ПДВ, односно остварују промет мањи од 8.000.000 динара. Обавеза поседовања фискалне касе за паушално опорезованог предузетника подразумева искључиво обавезу евидентирања промета путем фискалне касе, без обавезе обрачуна, наплате и администрирања пореза на додатну вредност уколико промет до 8.000.000 динара годишње.

4.7. Рачуноводствени прописи

Правила о вођењу рачуноводства садржана су у Закону о рачуноводству (предузетници који воде књиге по систему двојног књиговодства) и Закону о порезу на доходак грађана (предузетници који воде књиге по систему простог књиговодства и предузетници паушалци).

Предузетници паушалци воде пословну књигу о оствареном промету, која је слична Књизи евиденције промета прописаном Законом о трговини и подзаконским актима, а веродостојне исправе по којима се спроводи књижење могу бити идентичне.

Правна лица и предузетници дужни су да вођење пословних књига, признавање и вредновање имовине и обавеза, прихода и расхода, састављање, приказивање, достављање и

²⁹ Члан 39. Закона о фискалним касама.

³⁰ Новчаном казном од 100.000 до 2.000.000 динара казниће се обвезник правно лице (од 5.000 до 150.000 динара одговорно лице у правном лицу и од 50.000 до 500.000 динара предузетник) ако фискалну касу не преда овлашћеном сервису пре добијања решења Пореске управе о брисању обвезника из регистра фискализованих каса због престанка обављања делатности (члан 39. став 3).

обелодањивање информација у финансијским извештајима врше у складу са Законом о рачуноводству.³¹ Њихово разврставање врши се на микро, мала, средња и велика правна лица (односно предузетнике), у зависности од просечног броја запослених и пословног прихода у пословној години и вредности укупне aktive утврђене на датум биланса редовног годишњег финансијског извештаја.

Одређена правила вођења пословних књига и евиденција, прописана Законом о рачуноводству и подзаконским актима, важе и за вођење пословних књига предузетника, који пословне књиге воде по систему простог књиговодства у смислу Закона о порезу на доходак грађана. Међутим, предузетници који, по сили закона или свом опредељењу, воде пословне књиге двојног књиговодства, дужни су да то чине на идентичан начин као правна лица.

Правна лица, односно предузетници општим актом, у складу са овим законом, уређују организацију рачуноводства на начин који омогућава свеобухватно евидентирање, као и спречавање и правовремено откривање погрешно евидентираних пословних промена, уређују интерне рачуноводствене контролне поступке, утврђују рачуноводствене политике, одређују лица која су одговорна за законитост и исправност настанка пословне промене и састављање и контролу рачуноводствених исправа о пословној промени, уређују кретање рачуноводствених исправа и утврђују рокове за њихово достављање на даљу обраду и књижење у пословним књигама. Вођење пословних књига организује се тако да омогући:

- 1) контролу улазних података;
- 2) контролу исправности унетих података;
- 3) увид у промет и стање рачуна главне књиге;
- 4) увид у хронологију обављеног уноса пословних промена;
- 5) чување и коришћење података.

Пословне књиге представљају једнообразне евиденције о стању и променама на имовини, обавезама и капиталу, приходима и расходима и ванбилансној имовини и ванбилансним обавезама правних лица и предузетника. Врсте пословних књига су:

- 1) **дневник** - пословна књига која представља хронолошку евиденцију насталих пословних промена, која може да се води као јединствена пословна књига или као више пословних књига намењених за пословне промене одређених билансних или ванбилансних ставки;
- 2) **главна књига** - потпуни скуп рачуна, који су у равнотежи, за систематско обухватање стања и промена на имовини, обавезама, капиталу, приходима и расходима и која је основа за састављање финансијских извештаја. Састоји се из билансне и ванбилансне евиденције. Треба да садржи рачуне утврђене контним оквиром, у складу са потребама правног лица, односно предузетника;
- 3) **помоћне књиге** - аналитичке евиденције и друге помоћне књиге (дневник благајне и друге помоћне књиге). Правна лица, односно предузетници могу аналитичке евиденције да воде одвојено за различите врсте средстава и обавеза: нематеријалну имовину, некретнине, постројења и опрему, инвестиционе некретнине, дугорочне финансијске пласмане, залихе, потраживања, обавезе из пословања, обавезе по кредитима и друге ставке које се односе на билансне позиције. Помоћне књиге које се односе на имовину у материјалном облику исказују се у количинама и новчаним износима.

У **дневник благајне** уносе се пословне промене које настају по основу готовине и других вредности које се воде у благајни правног лица и предузетника. Дневник благајне затвара се

³¹ „Службени гласник РС“, број 73/19.

на крају сваког радног дана и доставља се на контролу и након тога на књижење истог, а најкасније наредног радног дана.

Књижење пословних промена и догађаја на рачунима имовине, обавеза, капитала, прихода и расхода врши се на основу веродостојних рачуноводствених исправа. Лице које саставља рачуноводствену исправу одговорно је за истинитост и потпуност података у исправи, за њену рачунску тачност и да она веродостојно приказује насталу пословну промену. Означивање својства лица које је саставило исправу утврђује се потписом тог лица, односно другом идентификационом ознаком (утврђеном општим актом којим правно лице, односно предузетник уређује организацију рачуноводства) којом потврђује рачунску тачност и веродостојност рачуноводствене исправе.

Правно лице, односно предузетник је дужно да, пре уноса података из рачуноводствене исправе у пословне књиге, одреди одговорно лице које треба да изврши контролу веродостојности исправе. Одговорно лице потписом, односно другом идентификационом ознаком (утврђеном општим актом којим правно лице, односно предузетник уређује организацију рачуноводства) потврђује да је рачуноводствена исправа веродостојна (потпуна, истинита, рачунски тачна и да веродостојно приказује пословну промену). Притом, контролу рачуноводствених исправа не могу да врше лица која су задужена материјалним стварима (вредностима) на које се исправе односе.

У пословној пракси заступљена је и употреба рачуна (фактура) у папирном и електронском облику без употребе печата и потписа, као пракса која је започета још за време примене раније важећег Закона о рачуноводству.³² С тим у вези, министар финансија и министар трговине, туризма и телекомуникација, донели су Објашњење у вези са издавањем и књижењем рачуна (фактура) у папирном и електронском облику без употребе печата и потписа³³ којим су препознате одредбе Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању³⁴ као основ да се електронском документу не може оспорити пуноважност, доказна снага, нити писана форма, само зато што је у електронском облику, док се електронски документ који је изворно настао у електронском облику сматра оригиналом.

Уколико се ради о фактури која је изворно настала у електронском облику, као и фактури која је настала дигитализацијом (конверзијом документа из папирног у електронски облик), иста не мора да садржи искључиво електронски потпис већ, уместо потписа, може садржати идентификациону ознаку одговорног лица, односно лица овлашћеног за издавање те фактуре. Појам "идентификациона ознака" представља сваку ознаку која једнозначно одређује, односно упућује на одговорно лице, односно лице које је овлашћено за издавање рачуноводствене исправе. Дакле, то може бити име и презиме, потпис, факсимил, електронски потпис и сл, као и комбинација поменутих или других ознака.

У циљу разјашњења недоумица које су се појавиле у пракси а односе се на начин на који се издају и књиже фактуре у пословним књигама правних лица и предузетника, настале у папирном или електронском облику, објашњењем је указано на следеће:

- Законом је омогућено правним лицима и предузетницима да своје фактуре издају у папирном или електронском облику;
- Законом није прописано да фактура која је изворно настала у папирном облику мора садржати печат и потпис одговорног лица, већ је довољно да иста садржи "идентификациону ознаку" која упућује на одговорно лице, односно лице које је

³² „Службени гласник РС“, број 62/13.

³³ објављеном на сајту Министарства финансија под бројем 401-00-4169/2017-16 од 12.12.2017. године.

³⁴ „Службени гласник РС“, број 94/17.

овлашћено за издавање те фактуре а којом потврђује веродостојност исте у смислу члана 9. Закона;

- фактура која је изворно настала у електронском облику, као и фактура настала дигитализацијом (конверзијом документа из папирног у електронски облик нпр. скенирана фактура) такође не мора бити потписана (електронским) потписом већ је довољно да иста садржи поменути "идентификациону ознаку";
- правна лица и предузетници немају обавезу да фактуру, која је изворно настала у електронском облику, штампају нити да се на тако одштампан документ ставља отисак печата како би исти био сматран валидним.

Значајна обавеза правних лица и предузетника, која проистиче из Закона о рачуноводству, јесте попис имовине, обавеза, ванбилансне имовине и ванбилансних обавеза³⁵, ближе уређен и одговарајућим подзаконским актом.³⁶

Правно лице, односно предузетник дужан је да на почетку пословања изврши попис имовине, обавеза и ванбилансне имовине и ванбилансних обавеза, са назнаком појединачних вредности у количинама и новчаном износу, а након тога усклађује стање по књигама са стањем по попису. Усклађивање промета и стања главне књиге са дневником и помоћних књига са главном књигом врши се пре пописа имовине и обавеза и пре састављања годишњих финансијских извештаја.

Обавеза пописа постоји и приликом примопредаје дужности рачунополагача, промене продајних цена производа и робе у малопродајном објекту, статусне промене, отварања, односно закључења поступка стечаја и ликвидације правног лица, односно предузетника, као и у другим случајевима предвиђеним законом. Промена малопродајних цена може бити разлога за често вршење пописа, што представља значајан административни захтев који може отежати пословање мањих привредних субјеката. Спровођење пописа, по правилу, подразумева привремени прекид обављање трговине и ангажовање запослених, у ком периоду трговац није у могућности да обавља промет и продају робе потрошачима, те самим тим не остварује ни пословне приходе.

4.8. Прописи јединице локалне самоуправе и општа акта управљача пијаце

Прописи јединица локалне самоуправе и општа акта управљача пијаце (пијачни ред) на задовољавајући начин уређују коришћење пијачног простора и утврђивање својства трговца који могу продавати робу на пијаци, уважавајући низ услова за обављање трговине утврђених законским прописима. Са аспекта сузбијања сиве економије значајна је и забрана издавања простора и објеката закупцима и препродајцима.

Међутим, сам управљач пијаце нема ефикасна средства за принудно извршење наложених мера уклањања робе или удаљења са пијаце лицима која немају својство трговца, већ та овлашћења спроводе инспекцијски органи, комунална милиција или полиција. Изостанак својства трговца подразумева двоструку наплату пијачарине или сличну санкцију која остаје у домену облигационог односа између пијаце и лица које обавља трговину.

Већи број анализираних одлука ЈЛС дефинише пијаци као простор, дефинисан и уређен одговарајућим планским актом, намењен и комунално опремљен за обављање промета пољопривредно-прехранбених и других производа, док је само у мањем броју одлука прописана пијаца као посебна тржишна институција, на начин који је дефинисан Законом о

³⁵ Чл. 20-22. Закона о рачуноводству.

³⁶ Правилник о начину и роковима вршења пописа и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем, „Службени гласник РС“, бр. 118/13 и 137/14.

трговини. Приликом одређивања пијаце, преовлађује технички приступ којим се подела врши према намени и врсти робе чији се промет врши на пијаци:

- зелена пијаца;
- кванташка пијаца;
- мешовита пијаца;
- сточна пијаца;
- пијаца занатских производа;
- робна (шарена) пијаца или пијаца за продају половне робе (бувља пијаца);
- ауто-пијаца;
- друге специјализоване пијаце.

Приликом одређивања управљача пијаце, у Граду Београду је прописано да делатност одржавања пијаца и пружања пијаца обавља јавно комунално предузеће које је за обављање те делатности основао Град Београд, односно градска општина, уз могућност да се обављање ове делатности повери другом предузећу односно предузетнику. Сличан приступ је утврђен и у другим местима, с тим изузетком да у неким одлукама није предвиђена могућност поверавања комуналне делатности (Ниш).

Уочено је да поједине одлуке познају резервацију и подрезервацију, које представљају право коришћења тезге и пијачне опреме за који се не закључује уговор у писменој форми када је реч о пољопривредним произвођачима уписаним у регистар пољопривредних газдинстава. Наведени облик уступања пијачног простора је повремен и флексибилан, због чега постоји ризик појаве нерегистрованих субјеката, односно – иако постоји прописана забрана уступања трећим лицима која нису пријављена пијачној управи. У односу на ову категорију пијачног простора, потребан је стални надзор редарских служби управљача пијаце и вођење евиденција о лицима која продају робу на тим тезгама.

4.8.1. Град Београд

Одлуком о пијацама у Граду Београду прописано је да се стални, привремени и покретни пијачни објекат, као и пијачни простор даје на коришћење на основу уговора који закључује предузеће, односно предузетник који одржава пијацу и корисник објекта, који плаћа накнаду за коришћење објекта, опреме и простора на пијаци. За коришћење покретних објеката (тезга, рам, витрина, бокс) не закључује се уговор у писаној форми, а за стални и привремени пијачни објекат, као и пијачни простор, закључују се уговор којим се одређује тип, намена, накнада, време коришћења и друга питања. Овим прописом је утврђена дужност корисника објекта да:

- 1) на видном месту истакне фирму под којом послује, у складу са законом;
- 2) објекат редовно користи за продају робе, односно вршење занатских услуга у оквиру радног времена пијаце;
- 3) одржава објекат у исправном и уредном стању; и,
- 4) обезбеди довољну количину и асортиман пољопривредно-прехранбених, односно других производа за продају.

Продавац робе на пијаци на територији Града Београда по посебној одредби Одлуке о пијацама дужан је да:

- 1) на свакој роби истакне малопродајну цену на видном месту и да по тој цени продаје изложу робу.

- 2) робу тачно мери, а на захтев купца изврши контролу мерења на јавном кантару
- 3) по завршетку радног времена пијаце, почисти пијачни простор који користи и да отпатке и друго смеће смести у судове постављене за ову сврху.

Уколико продавац не поступи у складу са наведеним обавезама, може му се ускратити даље коришћење пијачног објекта или простора.

4.8.2. Град Ниш

Одлуком о пијацама Града Ниша прописано је да се пијаце изграђују као затворени и отворени простори, уређени и опремљени за промет робе и пружање услуга, а посебни одредбама прецизирани су услови за зелене пијаце, пијаце занатских производа и пијаца за продају половне робе, сточну пијацу, кванташку пијацу, ауто-пијацу и специјализоване пијаце.

- **зелена пијаца:** промет пољопривредно-прехранбених производа, и то: млечних производа, воћа и поврћа, рибе, меса и прерађевина од меса, јаја, живине, дивљач, житарице и прерађевине од житарица, тестенина, шумских плодова, меда и других прехранбених производа, разних животних намирница, алкохолних пића и производа за кућне потребе (само производи за кућне потребе), као и цвећа; промет непрехрамбених производа (текстил, обућа, дувански производи, штампа и слично) ако то величина пијачног простора дозвољава.
- **сточна пијаца:** промет крупне и ситне стоке и сточне хране (сено, слама и слично), пшенице, кукуруза, јечма, овса, запрежних возила и делова
- **кванташка пијаца:** промет пољопривредно-прехранбених производа на велико у одговарајућој амбалажи (вреће, џакови, сандуци, гајбе и слично) који су претежно мерени или немерени из камиона, приколица и других возила;
- **пијаца занатских производа:** промет занатских производа и производа домаће радиности и пружање ситних занатских услуга, као и за промет непрехрамбених производа;
- **пијаца за продају половне робе (бувља пијаца):** половних и старих ствари (конфекција, обућа, кожна, гумена и пластична робе, боје, лакови и хемикалије (осим отрова), метална и електротехничка роба, намештај, керамика, стакло и порцелан, књиге, канцеларијски прибор и друго), осим оних пословних ствари чији је промет посебним прописима забрањен;
- **ауто-пијаца:** промет моторних возила, свих делова и опрема за возила и деривата нафте (само уља, мазива и антифриза)
- **специјализована пијаца:** промет воћних и лозних садница дрвета, грађевинског материјала (креча и грађевинских елемената), резане грађе и плоча, финалних производа од дрвета и друго; и,
- **мешовита пијаца:** промет производа који се продају на зеленим пијацама, пијацама занатских производа, пијацама за продају половне робе и специјализованим пијацама.

Стални и привремени објекти постављају се, односно граде у складу са прописима о изградњи објеката и прописима по којима се обезбеђују хигијенско-технички и ветеринарско-санитарни услови за промет робе и пружање услуга.. Наведени објекти и мобилијар дефинисани су на следећи начин:

- 1) стални објекти – продавнице за продају робе, магацини и складишта за чување робе, са одговарајућом опремом;
- 2) привремени објекти – киосци, бараке и други слични привремени објекти;
- 3) одговарајућа опрема – витрине, тезге, пултови, боксови, постоља, столови, кошеви и друго.

На пијацама се врши промет робе на мало, осим на кванташкој пијаци на којој се врши промет робе на велико. Продавци могу користити пијачни простор и пијачне објекте за продају својих производа под следећим условима:³⁷

- 1) Правна лица, ако су регистрована код надлежног органа за продају производа који се могу продавати на пијацама, преко радника у радном односу;
- 2) Предузетници, ако су регистровани код надлежног органа за промет производа који се могу продавати на пијацама, непосредно и преко чланова породичног домаћинства или радника у радном односу;
- 3) Грађани - земљорадници, ако поседују уверење – потврду о упису, активном статусу породичног пољопривредног газдинства и уписаним члановима домаћинства (потврдом се документује да је продавац произвођач производа који се могу продавати на пијацама, непосредно или преко члана породичног домаћинства).

На пијацама које уређује ЈП за пијачне услуге у Нишу, пијачни простор и пијачни објект не може се дати на коришћење закупцима и препродавцима. Продавци могу уносити своје производе у пијачу само на капији, односно улазу за продавце, где приликом уласка на пијачу плаћају накнаду за услугу. Јавно предузеће не сме дозволити уношење у промет робе, која се не може продавати на одређеној врсти пијаче, као и обављање делатности које се не могу обављати на пијацама.

Промет робе на пијацама може се вршити само на одређеним местима за ту врсту робе, под условима који су прописани одлуком (продаја животних намирница, млечних производа и тестенина, заклане стоке, непрерађених и прерађених пољопривредно-прехранбених производа и продаја стоке). Ради обезбеђивања таквих услова, прописана је и обавеза ЈП за пијачне услуге да обезбеди одржавање санитарно-хигијенских услова на пијацама, као и да обезбеди друге услове за нормално одвијање промета робе на пијацама.

Наплата накнаде за коришћење пијачних услуга настаје и плаћа се у моменту уношења робе на пијачу, а плаћа се унапред – на улазу у пијачу. У документу о наплати пијачне услуге уносе се следећи подаци: презиме и име продавца и адреса становања, узети из личне карте или друге личне исправе, врста и количина робе и износ наплаћене накнаде, као и датум извршене наплате и потпис наплаћивача. Основица за наплату пијачних услуга су дневне тржишне цене производа, истакнуте на почетку радног дана пијаче. Затечени корисници пијачних услуга (продавци робе и услуга) на пијачном простору без доказа о плаћеној накнади, обавезни су да плате двоструки износ од износа који су морали да плате при уношењу робе на пијачу.

4.8.3. Град Крагујевац

Одлуком о пијацама града Крагујевца утврђују се локације пијача на територији града Крагујевца, начин управљања пијацама, услови и начин обављања промета робе, мере за одржавање реда на пијацама, накнада за коришћење пијачних услуга и радно време пијача. Пијацама управља Јавно комунално предузеће које је основано ради организовања обављања промета и услуга на пијацама, одржавања постојећих и изградње нових пијача – ЈКП „Градске тржнице“, које једном годишње спроведе поступак изјашњавања корисника о квалитету пружања услуга у трајању од најмање 30 дана.

Јавно комунално предузеће је дужно да у року од 15 дана од дана завршетка изјашњавања достави Градској управи надлежној за комуналне послове извештај о резултатима изјашњавања корисника о квалитету пружања комуналних услуга. Уколико су резултати изјашњавања корисника комуналних услуга такви да већина корисника није задовољна пруженом комуналном услугом Јавног комуналног предузећа, Градска управа надлежна за комуналне послове сачињава Предлог мера за отклањање недостатака наведених у

³⁷ Без наведених доказа, ЈП за пијачне услуге не може издати на коришћење пијачни простор и пијачне објекте.

изјашњавању корисника и доставља Градском већу са Извештајем о резултатима изјашњавања корисника о квалитету пружених услуга Јавног комуналног предузећа. Ради отклањања недостатака који су наведени у изјашњавању корисника, Градско веће налаже Јавном комуналном предузећу предузимање мера у року који не може бити дужи од 90 дана.

За сваку врсту пијаце ЈКП "Градске тржнице" прописује пијачни ред којим се регулише обављање промета и услуга на пијацама, одређује врста робе која се може продавати, у складу са одлуком, радно време пијаце, висина и начин плаћања пијачних услуга и других накнада и мере за одржавање реда на пијацама. Сагласност на пијачни рад даје Градско веће.

Посебним одредбама одлуке прописани су услови и начин обављања промета робе, односно ко може обављати промет у својству продавца:

- **пољопривредне производе на зеленим и кванташким пијацама:**
 - индивидуални пољопривредници и чланови њиховог породичног домаћинства уз доказ да су обвезници пореза на приход од пољопривреде и да по том основу плаћају доприносе за пензијско и инвалидско осигурање.
 - предузетници који су основали радњу на тезги или сличном објекту за промет на мало пољопривредних производа.
- **занатски непрехрамбени производи и производи домаће радиности на тезгама и сличним објектима:**
 - предузетници који те производе израђују користећи тезге и сличне објекте као издвојене просторије радње.
- **индустријско непрехрамбене производе на робној пијаци:**
 - предузетници који оснују радњу за промет робе на мало са пословним седиштем на тезги или сличном објекту.
- **половну робу на ограђеном и одвојеном простору робне пијаце:**
 - физичка лица.

Уређен је и начин излагања пољопривредних прехрамбених производа ради продаје, млечних производа, тестенина, заклане стоке и непрерађених и прерађених пољопривредних прехрамбених производа намењених људској исхрани. Дозвољен је промет култивисаних печурака прописаног квалитета (шампињони и буковача) који се употребљавају за људску исхрану, у оригиналном паковању и које су прегледане од надлежних инспекцијских служби.

Забрањена је продаја: семена и средстава за заштиту биља, месних прерађевина, алкохолних и безалкохолних пића, самониклих шумских печурака (рудњача, вргањ, рујинача, бисерка, лисичарка, грмача, шумарица и сл.).

У циљу одржавања реда на пијацама, одлуком су прописане и посебне дужности продавца:

- 1) Да се брину о одржавању чистоће и хигијене просторије, уређаја и закупљених простора,
- 2) Да пољопривредно прехрамбене производе и осталу робу продају у судовима од материјала нешкодљивог за људско здравље и увек у чистом стању,
- 3) Да пољопривредно прехрамбене производе обезбеде од сваког загађивања и да их држе у затвореним судовима или покривене чистим платном или папиром,
- 4) Да воће и поврће које излажу продаји држе чисто,
- 5) Да пољопривредно прехрамбене производе који остају непродати заштите од сваког загађивања,
- 6) Да не дозвољавају да се пољопривредно прехрамбени производи који се употребљавају за исхрану у непрерађеном стању (млечни производи, месо и сл.) додирују рукама.

Накнада за коришћење пијачних услуга плаћа се унапред на улазу у пијацу, док обавеза плаћања накнаде за коришћење пијачних услуга настаје у моменту уношења робе на пијацу. У документу о наплати пијачне услуге уносе се следећи подаци: презиме и име продавца и адреса становања, узети из личне карте или друге личне исправе, врста и количина робе и износ наплаћене накнаде, као и датум извршене наплате и потпис наплаћивача.

4.8.4. Град Ваљево

Одлука о пијацама Града Ваљева прописује да продају на пијаци обављају лица која имају својство трговца, односно правна лица, предузетници и физичка лица која користе пијачни простор у циљу продаје производа или пружања услуга под условима прописаним законом, подзаконским актима, овом одлуком и актима донетим на основу ове одлуке, који су одлуком дефинисани изразом продавац.

Дужност ЈКП „Полет“ је да обезбеди одржавање пијаца и организује несметано обављање промета робе и вршење услуге на пијацама, што укључује и обавезу да обезбеди:

- 1) Вагу на којој се врши провера масе купљене робе (контролна вага) да је јасно означе на месту њеног налажења и да омогуће лак приступ тој ваги,
- 2) Да лица која продају робу на пијаци имају својство трговца,
- 3) Потребан број корпи и судова за одлагање смећа и видно означених судова за одлагање производа животињског порекла који су искључени из промета;
- 4) Довољне количине воде за прање пијаце и воде за пиће ради поливања и освежавања пољопривредно-прехранбених производа;
- 5) Обележавање и издвајање пијачног простора од околног простора, као и истицање дана и времена пијачне трговине,
- 6) Одржавање у уредном и исправном стању објеката комуналне инфраструктуре (јавне чесме, јавног WC-а, хидранта, инсталације водовода и канализације, оградe, пијачног платоа и сл.),
- 7) Чишћење, прање и уређење пијачног простора сваког дана по истеку радног времена пијаце;
- 8) WC на пијаци који је у функционалном стању,
- 9) Уклањање снега и леда са пијачних колско-пешачких пролаза и око пијачних објеката;
- 10) Доступност санитарних уређаја корисницима пијачног простора и грађанима који се снабдевају на пијацама,
- 11) Одржавање у чистом стању санитарних објеката и уређаја и по завршетку радног времена пијаце,
- 12) Дезинфекацију тезге на којима се продају млечни производи, тестенине и живина, WC, судови за смеће и простор за одржавање судова,
- 13) Огласну таблу,
- 14) Чување и обезбеђење пијаце,
- 15) Наплату накнаде за коришћење објеката, опреме и пијачног простора,
- 16) Јавну расвету на пијацама.

Распоредом пијачних објеката на зеленој пијаци мора обезбедити одвојен простор за продају пољопривредно-прехранбених производа и простор за продају непрехрамбених производа и вршење занатских услуга.

ЈКП "Полет" даје у закуп дневно или на дужи временски период сталне, привремене, покретне пијачне објекте, опрему и простор продавцу у складу са законом и овом одлуком. Стални, привремени и покретни пијачни објекти, као и пијачни простор даје се у закуп на основу уговора који закључује ЈКП "Полет" и продавац, у ком уговору се одређује тип, намена, накнада, време коришћења и друга питања од значаја за коришћење објеката или простора. За

давање у дневни закуп пијачних објеката: тезге, бокса, пијачног простора и другог покретног објекта не закључује се уговор о закупу.

За закуп објеката, опреме и простора на пијаци продавац плаћа цену која је утврђена важећим ценовником ЈКП "Полет", уз прибављену сагласност Скупштине Града Ваљева. Издавање у закуп врши се путем јавног надметања или прикупљањем писмених понуда. Продавац плаћа излциитирану, односно понуђену цену. Уколико се објекти, опрема и простор нису могли издати у закуп на наведени начин, продавац који је закупио објекат плаћа цену уговорену непосредном погодбом.

У обављању промета робе на пијаци, продавац је дужан да:

- 1) На видном месту истакне пословно име, односно назив под којим послује, у складу са законом;
- 2) Објекат редовно користи за продају робе, односно вршење занатских услуга у оквиру радног времена пијаце;
- 3) Одржава објекат у исправном и уредном стању;
- 4) На свакој роби истакне малопродајну цену на видном месту и да по тој цени продаје изложену робу;
- 5) Робу тачно мери, а на захтев купца изврши контролу мерења на мерној ваги;
- 6) По завршетку радног времена пијаце почисти пијачни простор који користи и отпатке и друго смеће смести у судове постављене за ту сврху.

Посебним одредбама одлуке прописани су услови и начин обављања промета, односно да робу могу продавати:

- **Пољопривредне производе на зеленој и кванташкој пијаци:**
 - индивидуални пољопривредници и чланови њиховог породичног домаћинства, уз доказ да су обвезници пореза на приход од пољопривреде,
 - предузетници који су основали радњу на тезги или сличном објекту за промет на мало пољопривредних производа.
- **Непрехрамбени производи занатских радњи и домаће радиности на тезгама и сличним објектима постављеним на посебном простору зелене пијаце:**
 - предузетници који те производе израђују,
 - чланови породичног домаћинства предузетника или њихови запослени, који на месту продаје морају имати решење о упису радње у регистар и уговор о радном ангажовању запосленог, у складу са прописима.
- **Индустријски-непрехрамбене производе на робној пијаци:**
 - предузетници који те производе израђују,
 - чланови породичног домаћинства предузетника или њихови запослени, који на месту продаје морају имати решење о упису радње у регистар и уговор о радном ангажовању запосленог, у складу са прописима
 - предузетници који оснују радњу за промет робе на мало и који имају пословно седиште на тезги или сличном објекту.
- **Половну робу на ограђеном и одвојеном простору робне пијаце:**
 - физичка лица у складу са законом.

4.8.5. Град Нови Сад

Одлука о уређивању и одржавању пијаца **Града Новог Сада** прописује обавезу предузећа задуженог за управљање пијацама, да обавезно изврши рејонизацију пијачног простора према врсти робе и услуга. Продајна места за промет производа и пружања услуга су:

- 1) објекти пословног простора који морају да буду прикључени на подземну нисконапонску електричну мрежу и мрежу водовода и канализације,

- 2) киосци и други монтажни објекти,
- 3) тезге за излагање и продају производа која се лако чисте и одржавају,
- 4) боксови и продајни пултови, и
- 5) друга уређена продајна места.

Промет робе на кванташкој пијаци обавља се на тезгама, контејнерима, боксовима и сличним објектима и из паркираних возила или приколица које су постављене на посебно обележеним и нумерисаним продајним местима.

Приликом пријема робе, овлашћени радници Предузећа обавезни су да врше контролу примљене робе, да је чувају у складишту и издају потврду о пријему робе која обавезно садржи врсту и процењену количину робе, време пријема и време чувања робе, ознаку и број којим је роба означена.

Продавци плаћају Предузећу накнаду за коришћење пијачног простора и пружање других пијачних услуга, која се утврђује у зависности од врсте и количине производа, односно пружене услуге, времена коришћења, локације и врсте продајног места на пијаци, као и других елемената утврђених у Ценовнику.

5. Надзор

5.1. Надзор над радом пијаца

Пијаце подлежу надзору комуналне инспекције (испуњење обавеза из Закона о комуналним делатностима) и тржишне инспекције (дужности посебне тржишне институције и придржавање акта надлежног органа по Закону о трговини).

Рад пијаца, односно јавних предузећа који обављају послове управљања пијацама, јесте предмет надзора на начин прописан Законом о комуналним делатностима. Спровођење инспекцијског надзора врше:

- 1) Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, преко републичких комуналних инспектора – у оквиру делокруга утврђеног законом, ради надзора над извршавањем одредаба овог закона и републичких прописа донетих на основу њега;
- 2) Јединице локалне самоуправе, преко општинских односно градских комуналних инспектора, укључујући и комуналног инспектора градске општине – ради инспекцијског надзора над спровођењем одредаба овог закона, републичких прописа донетих на основу овог закона, као и прописа јединица локалне самоуправе донетих на основу овог закона.

Предмет републичког инспекцијског надзора јесте обављање комуналне делатности, начин вршења комуналне услуге, испуњеност услова за обављање комуналне делатности, у ком случају својство надзираног субјекта има јавно предузеће, или други привредни субјекат који обавља делатност управљања пијацама. У погледу обезбеђивања одговарајућег обављања комуналне делатности, када се она не обавља на правилан начин, надзирани субјекат у инспекцијском надзору може бити и сама јединица локалне самоуправе.

Права и дужности општинског, односно градског комуналног инспектора, у основи обухватају иста овлашћења републичког комуналног инспектора, с том разликом да се у овом облику надзора врши провера усаглашености пословања и по одлукама јединице локалне самоуправе.

У спровођењу надзора над применом Закона о трговини, тржишна инспекција проверава извршење дужности пијаце прописаних чланом 22. став 5. Закона о трговини и придржавања акта надлежног органа јединице локалне самоуправе којим се уређује локација, опремање и

одржавање пијаце, начин издавања пијачног простора, радно време и друга питања од значаја за рад пијаце.

5.2. Надзор над пијачним продавцима као корисницима пијачних услуга

Испуњење дужности и обавеза пијачних продаваца, које су прописане одлукама јединица локалних самоуправа, надзире локална комунална инспекција у делу који односи на одржавање комуналног реда.

Већина одлука јединица локалних самоуправа, о уређењу пијаца као комуналне делатности, прописује права, обавезе и дужности корисника – пијачних трговаца, уз прописивање прекршајних санкција у фиксном износу за лица која се не придржавају прописаних правила. Својство надзираног субјекта имају и корисници комуналних услуга, односно пијачни трговци који врше закуп пијачног простора и објеката. Међутим, спровођење инспекцијског надзора углавном подразумева проверу придржавања прописаног пијачног реда и придржавања правила понашања корисника пијаце (одржавање објеката и опреме у исправном или чистом стању, постојање уговора између пијаце и корисника приликом закупа објеката и покретних пијачних објеката). Појединим одлукама у уређењу пијаца прописана је и обавеза истицања података о пијачном продавцу, али конкретну проверу врши Сектор тржишне инспекције, јер је реч о обавези прописаној Законом о трговини. Послове надзора у домену својих овлашћења и дужности врше:

- 1) редарске службе јавног комуналног предузећа – са овлашћењем да захтевају удаљење лица са пијачног простора (изузев описаног упозорења, редари не предузимају било какве мере, већ по потреби обавештавају комуналну милицију);
- 2) комунална инспекција јединице локалне самоуправе – спроводи инспекцијске надзор по редовним плановима и обавештењима од стране јавних комуналних предузећа, изриче управне мере и спроводи њихови извршење, издаје прекршајне налоге; и,
- 3) комунална милиција – која у основи врши идентичне послове попут комуналне инспекције, уз могућност примене додатних принудних мера по Закону о комуналној милицији.

5.3. Надзор над пијачним продавцима, као привредним субјектима и трговцима

Обављање трговине несопственим производима на мало на пијацама подлеже надзору тржишне и пореске инспекције. Ови надзори се међусобно допуњују, користе се заједнички подаци, али само заједничке и координисане активности у сарадњи са пијачним управама могу дати одговарајуће резултате у смањењу сиве економије.

План рада тржишне инспекције показује да се трговина на пијацама сврстава у више степене ризика. Пореска управа препознаје значај смањења сиве економије и спроводи процес анализе ризика, с тим што пијачна трговина није посебно адресирана у контексту планирања и извршења пореских контрола.

Већи степен сарадње и координисање и спровођење мера јавних политика представља неопходан услов за смањење обима сиве економије на пијацама у свим областима надзора наведених инспекција.

Пословање пијачних трговаца несопственим, али и другим производима изворно је предмет инспекцијског надзора по Закону о трговини, ради провере својства трговца, извршења обавеза прописаних тим законом – испуњености минимално-техничких услова за обављање трговине, вођење евиденције промета и поседовања исправа о роби. Наведене инспекцијске

надзоре обавља Министарство трговине, туризма и телекомуникација, преко тржишних инспектора.

Годишњи план инспекцијског надзора за 2020. годину обухвата и контролу пијачне трговине у следећим областима:

Област инспекцијског надзора		Делатност или активност која ће се надзирати	Период у коме ће се вршити надзор	Процењени степен ризика
1.2.	Контрола предузетника са привременом одјавом у АПР-у	Обављање делатности у периоду привремене објаве за следеће шифре делатности: 47.8 Трговина на мало на тезгама и пијацама	Током целе године	Критичан Висок
1.3.	Контрола промета дуванских производа на пијацама и поштовање забране оглашавања дуванских производа и промета путем интернета	Нуђење и продаја дуванских производа на пијацама и оглашавање путем интернета		
1.4.	Контрола продаје неспособне робе на пијацама (кафе, кондитора, жвакаћих гума, козметике и кућне хемије)	Испуњеност услова у трговини на мало нарочито у погледу: - поседовања исправа о набавци - поседовање прописане евиденције - прописно декларисање робе - издавање рачуна	Март, Јун, Септембар, Новембар и Децембар	

План инспекцијског надзора Тржишне инспекције обухвата и координацију инспекцијског надзора у контроли промета резаног дувана и цигарета на пијацама (које врши тржишна инспекција) заједно са комуналном инспекцијском јединице локалне самоуправе, која спроводи истовремени надзор на простору око пијаца. Наиме, ванпијачна продаја и продаја ван продајног места уопште јесте у надлежности комуналне инспекције која обавља поверене послове. С друге стране, све надзоре над обављањем трговине на пијацама обавља тржишна инспекција.

Део послова тржишне инспекције обављају и јединице локалне самоуправе као поверене послове, преко комуналних инспектора у делу надзора над:

- 1) трговином у преносивим продајним објектима (тезга, аутомат и сл. средства и опрема) – са изузетком киоска;
- 2) трговином са покретних средстава и опреме; и,
- 3) истицања и придржавања радног времена, истицања пословног имена, матичног броја, адресе седишта, односно имена и презимена, адресе и броја из одговарајућег регистра за физичка лица, као и истицања адресе продајног објекта.

У оквиру поверених послова јединице локалне самоуправе, комунални инспектор има иста овлашћења и дужности као тржишни инспектор, што подразумева и овлашћење да изрекне следеће мере у вршењу инспекцијског надзора:

- 1) превентивне мере;
- 2) отклањање утврђене незаконитости;
- 3) привремену забрану трговине одређеном робом, односно вршења одређене услуге;
- 4) привремено затварање продајног објекта;
- 5) привремена забрана обављања трговине личним нуђењем;
- 6) привремену забрану обављања даљинске трговине; и,
- 7) одузимање робе.

Анализа контролних листа тржишне инспекције показује да се у надзорима проверава испуњеност законских услова и дужности за рад пијаце, укључујући и обавезу да пијаца обезбеди да лица која продају робу на пијаци имају својство трговца. Дакле, по самом Закону о трговини, пијаце су дужне да онемогуће деловање нерегистрованих субјеката, што је став који заузимају и све одлуке јединица локалне самоуправе о уређењу пијаца.

Контролна листа о обавезама корисника пијачног простора/објекта, коју примењује комунална инспекција у Граду Београду, заснована је на Одлуци о пијацама и контролише да ли је корисник пијачног објекта/простора:

- 1) на видном месту истакао пословно име/назив под којим послује;
- 2) редовно користио објекат за продају робе, односно вршење занатских услуга у оквиру радног времена пијаце;
- 3) одражавао објекат у исправном и уредном стању;
- 4) обезбедио довољну количину и асортиман пољопривредно-прехрамбених, односно других производа за продају;
- 5) објекат или простор у целини или његов део уступио другом кориснику;
- 6) очувао намену објекта или простора;
- 7) уздржавао се од предузимања Одлуком о пијацама забрањених радњи; и,
- 8) придржавао се прописаног пијачног реда.

Анализирана контролна листа показује да јединице локалне самоуправе на посредан начин спречавају делатност нерегистрованих субјеката путем провере издавања или уступања простора трећим лицима, која немају својство корисника пијаце, односно немају својство трговца. Међутим, за послове комуналне инспекције у повереним пословима из Закона о трговини примењује се Контролна листа за обављање трговине на мало на продајном месту, коју је припремио Сектор тржишне инспекције.³⁸

³⁸ Анализирана контролна листа КЛ 120-02/01 усвојена је дана 30.01.2020. године.

Контролна листа за обављање трговине на мало на продајном месту

Трговина на мало на продајном месту је трговина: на продајном објекту, у преносивим продајним објектима и са покретних средстава и опреме.³⁹

Списак питања за проверу обухвата области:

Акт надлежног органа

Општи услови за трговину

Исправе о роби

Цена

Истицање цене

Декларисање робе

У прилог закључка да постоји потенцијално преклапање надлежности између тржишне инспекције и комуналне инспекције говоре и припремљене контролне листе за надзоре комуналне инспекције у трговини на мало, које су преузете са интернет сајта Министарства трговине, туризма и телекомуникација.⁴⁰ У садржини контролне листе јединице локалне самоуправе наведена је и трговина на мало у продајном објекту, која по Закону о трговини није и не може бити у надлежности комуналне инспекције јединице локалне самоуправе.

Надлежност тржишне инспекције постоји и у делу који се тиче примене Закона о заштити потрошача. Међутим, услед значајно већег процењеног ризика нерегистрованих субјеката и обављања трговине од стране лица која немају својство трговца, као и потребе за проверама испуњености минималних хигијенско техничких услова и других прописаних услова, ређи су инспекцијски надзори из области заштите потрошача над пијачним продавцима неспособних производа. Свакако, лица која испуњавају својство трговца дужна су да поштују све прописе којима је уређена делатност трговине и заштита права потрошача.

Попут провере својства трговца, сличан инспекцијски надзор спроводи и Пореска управа преко својих инспектора, с том разликом да се у поступку пореске контроле може утврдити и пореска обавеза лицу које обавља нерегистровану, односно непријављену делатност. На овакав надзор надовезује се провера неправилности у вези са евидентирањем стања залиха и промета робе, што представља прелазни облик сиве економије ка законитом пословању – провера вођења пословних књига, издавања фискалних исечака, евидентирања промета, поседовања пропратне документације уз робу, састављање финансијских извештаја, усклађивање стварног и књиговодственог пословања, као и други облици материјално-финансијског пословања. Све наведено обухвата надзор над применом Закона о пореском поступку и пореској администрацији, Закона о фискалним касама, Закона о рачуноводству, Закона о порезу на доходак грађана и низ подзаконских прописа којима се ближе уређује пословање привредних субјеката.

Годишњи план пореске контроле за 2020. годину⁴¹ проценом степена ризика обухвата 555.651 пореских обвезника, и то: правних лица 270.534 пореска обвезника, предузетника 278.186 пореских обвезника, од ког броја 129.815 предузетника за које се порез на приходе од самосталне делатности утврђује у паушалном износу и 6.931 пореских обвезника физичких

³⁹ Трговину у продајним објектима контролише тржишна инспекција, а надзоре трговине у преносивим продајним објектима (изузев киоска) и са покретних средстава и опреме спроводи комунална инспекција у јединицама локалне самоуправе, као поверене послове.

⁴⁰ Видети више на адреси: <https://portal.beograd.gov.rs/komisija/KontrolneListeKomunalna.html>, контролна листа ТРГОВИНА НА МАЛО: ТРГ Контролна листа бр. 1- Обављање трговине на мало на продајном месту.

⁴¹ Министарство финансија, Пореска управа – Централна, број: 000-47-04-00327/2020-0000 од 25.02.2020. године.

лица. Приликом израде оперативних месечних планова пореске контроле, уз коришћење одређеног степена ризика, а у зависности од сектора, односно одређене делатности, додатно ће се применити посебни критеријуми ризика, карактеристични за ту делатност (посебно за правна лица, предузетнике, величину и место (подручје) обављања делатности понаособ).

Избор обвезника за оперативне послове контроле у 2020. години по делатностима из појединих сектора, вршиће се у току израде оперативних месечних планова, применом посебних критеријума ризика из одређених делатности/кластера, односно хомогених група пореских обвезника.

Пореска контрола у 2020. години усмерена је на сузбијање сиве економије, као и на идентификацију обвезника који део послова обавља у сивој зони, тако што остварени промет и приходе не евидентирају у целости у пословним књигама. Наведена активност заснована је на Плану поштовања пореских прописа за 2019-2020. и Националном програму за сузбијање сиве економије.

6. Идентификовани проблеми

Трговина на мало изузета је од могућности паушалног опорезивања, али је и од овог правила учињен изузетак тако што се овај статус може признати за трговину искључиво сопственим производима у киоску, приколици или сличном монтажном или покретном објекту. Међутим, присутан је велики број злоупотреба ове фискалне и административне погодности за трговце, јер се продају и несопствени производи.

Концепт паушалног опорезивања пијачних трговаца је прихватљив само за трговину сопственим производима, за шта је потребан ефикасан механизам путем којег би се пратио промет, уз спровођење надзора тржишних и пореских инспектора. Идентификација сопствених производа у односу на несопствене производе је фактичко питање које се утврђује у сваком конкретном случају (сопствена пољопривредна производња и израда занатских производа, у односу на трговину несопственим производима који су набављени од других трговаца, на основу исправа које прате робу).

Сprovedени надзори тржишне инспекције показују да, поред изостанка својства трговца, пијачни продавци несопствених производа чине и следеће неправилности:

- не истичу податке о трговцу и цени робе на тезгама,
- продају робу која не садржи декларацију и за које уопште немају доказ о набавци,
- не издају рачуне, у складу са Законом о заштити потрошача,
- не издају фискалне исечке, у складу са Законом о фискалним касама,

Уочено је и да се трговина на тезги злоупотребљава продајом несопствених производа, уз истовремену могућност да такав преступ остане непримећен – пословање на тезги може бити паушално опорезовано и не постоји обавеза коришћења фискалне касе. Расположиви статистички подаци показују да трговина несопственим производима на пијацама није усаглашена са прописима, с обзиром да се продаја несопствене робе мора организовати као делатност предузетничке радње и евидентирати путем фискалне касе.

Представници Сектора тржишне инспекције утврдили су да управљачи пијаца, најчешће јавна комунална предузећа, не обезбеђују поступке којима се проверава да ли трговину на пијацама

обављају искључиво трговци. Иако је у прописима таква обавеза јасно изражена, разматрана је и опција достављања спискова привредних субјеката од Агенције за привредне регистре ради спровођења контроле од стране редарских служби на пијацама и обавештавања надлежних инспекција о потреби надзора. Идеја није била реализована, а честе су ситуације у којима је закуп пијачног простора фиктиван, односно долази до појаве тзв. „подзакупа“ – формално је простор додељен закупцу са којим је закључен уговор, а простор и опрему стварно користи треће лице, некада и нерегистровани субјекти.

У пракси се јављају ситуације у којима на страни управљача пијаце постоје одређене неправилности, односно поступање супротно члану 22. Закона о трговини (јасно обележавање пијачног простора од околног простора; дужност да трговину на пијаци обављају само трговци, стварање услова за присуство и рад надлежних инспекција за све време пијачне трговине). Такође, у појединим јединицама локалне самоуправе недостају или нису донета акта којим се уређују локација, опремање и одржавање пијаце, начин издавања пијачног простора, радно време и друга питања од значаја за рад пијаце.

Значајан број трговаца на тезгама у трговини сопственим и несопственим производима не придржава се обавеза прописаних Законом о трговини:

- истицање података о трговцу;
- истицање цене;
- поседовање декларације;
- поседовање исправа о роби; и,
- вођење евиденције промета.

Уочени проблеми адресирани су планирањем инспекцијских надзора на пијацама који обухвата контролу привремене одјаве предузетника који послује на тезгама и пијацама, продаји дуванских производа на пијацама и испуњености услова за продају несопствене робе у трговини на мало (кафе, кондитори, жвакаће гуме, козметика и кућна хемија). За спорну робу не постоје одговарајуће исправе о набавци, а у случајевима робе страног порекла, постоји сумња и да је роба незаконито ушла на царинско подручје Републике Србије.

Посебан проблем је одсуство издавања рачуна, који мора издати сваки трговац, независно од начина опорезивања (паушални обвезник или тзв. „књигаш“, односно предузетник који води просто или двојно књиговодство) или облика у коме обавља делатност (уписано пољопривредно газдинство или предузетничка радња). Анализа планова рада надлежних инспекција показује да овој врсти неправилности није посвећен потребан број инспекцијских надзора.

Приликом истраживања на терену уочена је и појава скупљег закупа тезге од закупа локала на пијачном простору, будући да је тезга конкурентнија због могућности паушалног опорезивања и одсуства обавезе фискализације.

Приликом раније објављених састанака представника пијачних управа, пијачних продаваца и Тржишне инспекције,⁴² поводом примене Закона о трговини, који је донет 2010. године, утврђено је да пре ступања на снагу Закона о трговини пијачне управе нису имале обавезе обележавања ограниченог простора, обезбеђивања контролне ваге и уређивања система провере којим ће се смањити број нелегалних трговаца на пијацама, будући да пијачна управа одговора за оно што се дешава у пијаци. Са стране представника пијачних управа наглашено је да они немају механизме да нелегалне продавце удаље са пијаце, чак и када ови продају робу која се не сме продавати на пијаци, попут дувана.

⁴² https://www.pups.rs/detaljnije_191_sastanak-pijacnih-uprava-i-prodavaca-sa-trzisnom-inspekcijom.html

Представници тржишне инспекције нагласили су том приликом да пијачни трговац мора да води књигу евиденције, да истакне цену и пословно име, као и да трговина на пијацама подлеже Закону о заштити потрошача. Појашњено је и да се роба одузима од нелегалних трговаца, а да се од регистрованог трговца одузима када се крше прописи о заштити интелектуалне својине, код продаје фалсификованих или нелегално увезених производа са заштићеним робним жигом.

Ранија студија Пословног удружења „Пијаци Србије“⁴³ утврдила је да је у највећих 30 градова и општина у Србији са 85% удела пијачне трговине у земљи активно 36 специјализованих робних пијаца са око 13.000 тезги, нешто више од 500 локала, око 490 монтажних објеката (киосци) и више од 2.000 обележених продајних места, док је у истом периоду било активно 14.676 регистрованих трговаца на мало у целој земљи. Уколико се претпостави да је барем трећина регистрованих трговаца присутна на пијацама (око 5.000), указује се да је то тек 35% активне популације која привређује на робним пијацама, што није задовољавајући број.

Иста студија указује да је први покушај легализације продаје на робним пијацама, односно трговине неспособним производима уређен Законом о условима за обављање промета робе, вршења услуга у промету робе и инспекцијском надзору („Службени гласник РС“, бр. 39/96 и 20/97), за коју је оцењено да је довела до неједнаке примене прописа на тај начин што су се контроле спроводиле искључиво у већим градовима. Тадашњи правни оквир омогућио је и продају ван пословног простора, што је створило додатне проблеме за локалне самоуправе које су такве трговце уклањале са јавних површина, док су се пијачни трговци сусрели са нелојалном конкуренцијом. Оцењено је да је законодавац у том тренутку занемарио чињеницу да робна тезга није погодна места за вођење књига, да већина продаваца нема искуства потребних за робно књиговодство и да је током деведесетих година највећи део робе био иностраног порекла.

Доношење Закона о условима за обављање промета робе, вршења услуга у промету робе и инспекцијском надзору, као и Правилника о минималним техничким условима за обављање промета робе и вршење услуга у промету робе, усмерило је пијачне управе на уређивање инфраструктуре и опремање по прописаним условима, уз обавезу да уговоре о закупу закључују са продавцима који су се легализовали, односно који су регистровани за обављање делатности на пијаци.

Законска обавеза обезбеђивања да на пијаци послују искључиво трговци постоји и данас. Пијачне управе ову дужност испуњавају на тај начин што продавци на пијацама, приликом склапања уговора са предузећима која се баве комуналном делатношћу, достављају решење Агенције за привредне регистре или доказ да су власници регистрованог пољопривредног газдинства из Управе за трезор, што постаје саставни део документације о кориснику. Иста документација потребна је и за учешће на лицитацијама за слободне продајне просторе.

Услед уочене појаве да поједини предузетници одјављују регистроване радње након потписивања уговора, статус својих корисника услуга проверава месечно или тромесечно увидом у Регистар привредних субјеката Агенције за привредне регистре. Уколико пијачни трговци изгубе својство трговца (брисањем предузетничке радње), пијачна управа раскида уговор, често уз претходни позива да се у року од 15 до 30 дана обнови регистрацију и о томе извести предузеће).

Да на пијацама не буде продаваца који немају закључене уговоре свакодневно брину наплатне и редарске службе предузећа које се баве комуналном делатношћу управљања пијацама, који се по потреби обраћају надлежним инспекцијама када не могу самостално да реше проблем. За друге облике контроле и надзора не постоје ни ингеренције ни кадровске могућности предузећа, односно пијачних управа да се баве овим послом. Пословно удружење

⁴³ „Правци развоја пијачне делатности у Србији“, Саво Дувњак, Пословно удружење „Пијаци Србије“, 2013. године.

„Пијаци Србије“ истиче да послове ове врсте, уз сарадњу са предузећима које управљају пијацама, треба да обављају инспекцијске службе. Током 2017. године, забележен је тренд пада искоришћености капацитета робних пијаца (од 20% до 50%, зависно од конкретне локалне самоуправе и пијаце), док је у периоду од 2005. до 2016. године дошло до пада тржишног удела пијаца са 36,4% на 17,2% у укупној продаји и откупу пољопривредних производа на територији Србије.⁴⁴ Разлог за овај тренд је добрим делом економске природе, с обзиром на промењене навике потрошача и појаву нових трговинских формата и трговаца као учесника на тржишту, али и стандардан квалитет робе, безготовинско плаћање, радно време, повољније цене и комфорнију куповину.

Међу проблемима са којима се суочавају пијачни трговци, а посредно и организатори робних пијаца, јесте продаја робе која није дозвољена (попут дувана), нестандартни квалитет робе и нелојална интерна тржишна утакмица.

Анализа пијачне продаје несопствених производа показује да следећи облици неправилности доводе до нелојалне конкуренције, неевидентирања промета и плаћања јавних прихода у мањем износу:

- продаја несопствених производа од стране нерегистрованих субјеката, односно лица која немају својство трговца (физичка лица која нису регистровани као предузетници или као носиоци пољопривредног газдинства);
- пропуштање пијачних управа да процедурама и накнадном контролом осигурају да трговину на пијацама обављају само лица која имају својство трговца;
- прекорачење обима овлашћења за обављање трговине (промет несопствених производа од стране пољопривредног газдинства или продаја несопствених производа у занатској радњи која послује на тезги);
- утврђивање, или злоупотреба својства паушалног пореског обвезника у циљу трговине несопственим производима, без подношења одговарајуће пореске пријаве Пореској управи ради преласка на систем вођења пословних књига;
- непоседовање исправа о набавци робе, што у случају стране робе води ка сумњи да се ради о кријумчареној роби, односно роби која није на законит начин ушла на царинско подручје Републике Србије;
- неевидентирање промета преко фискалне касе и у пословним књигама, чиме се прикривају остварени приходи од продаје несопствених производа; и,
- неиздавање рачуна и неистицање цене и декларације за робу која се продаје, што ускраћује права потрошача.

7. Препоруке за утврђивање и спровођење јавних политика

Најважније препоруке:

Измене и допуне Закона о порезу на доходак грађана којима се онемогућава стицање права на паушалног опорезивања у делатности трговине на мало, изузев за пољопривредне произвођаче (пољопривредна газдинства) који на пијачним тезгама продају пољопривредне производе

Уредбом Владе прописати минималне техничке услове за обављање трговине на продајном месту (простор, опрема и уређаји), који ће бити усаглашени са дозвољеним облицима трговине и производима за сваку врсту пијачних трговаца.

Изменама Закона о фискалним касама изузети само пољопривредне произвођаче од обавезе поседовања и евидентирања промета преко фискалне касе

⁴⁴ „Историја, трансформација и перспективе робних пијаца у Србији“, Пословно удружење „Пијаци Србије“, децембар 2017.

Спровођење информационо-едукативне кампање која ће подићи свест потрошача о обавези издавања рачуна за све облике пијачне продаје.

Спровођење превентивних инспекцијских надзора и службених саветодавних посета, којима ће се пијачним продавцима предочити обавезе у обављању трговине и измиривању пореских обавеза:

Пијачни трговци који нису пољопривредни произвођачи из реда пољопривредних газдинстава:

- вођење евиденције промета и поседовање исправа о роби,
- обавеза евидентирања промета на фискалној каси, и,
- обавеза издавања фискалних исчека.

Планирање и спровођење координисаних инспекцијских надзора над пијачном трговином који ће бити усмерени на злоупотребе статуса паушалног пореског обвезника и ослобођења обавезе поседовања и евидентирања промета путем фискалне касе.

Припремити и спровести ходограм координације инспекцијског надзора, који укључује представнике: Пореске управе, Тржишне инспекције, Комуналне инспекције, Пољопривредне инспекције и Ветеринарске инспекције, уз сарадњу са управљачима пијаца, комуналном милицијом и њиховим службама у спровођењу надзора.

Анализирани подаци о плановима и извештајима о раду инспекција показују да пијачна трговина несопствених производа није у довољној мери препозната као извор сиве економије. Како би се елиминисао обим неусаглашеног пословања, неопходна активност јесте спровођење инспекцијских надзора Пореске и Тржишне инспекције усмерених на продају несопствених производа, вођење прописаних евиденција о промету и евидентирање промета преко фискалне касе. Треба истаћи да је Акционим планом за спровођење Националног програма за сузбијање сиве економије још 2017. године препознао потребу ефикаснијег надзора над токовима сиве економије, међу којима су и унапређење координације рада царине, инспекција и полиције у циљу успостављања уједначене праксе контроле исправа о набавци робе која продаје на отвореним тржним центрима (пијаце и сл.) у поступку издавања продајних места (тезги).

Први корак представљала би измена Закона о порезу на доходак грађана, којим би се отклониле нејасноће и могућа различита тумачења члана 40. Закона о порезу на доходак грађана, који делатност трговине на мало искључује из режима паушалног опорезивања, а потом у истој одредби дерогира ово правило у односу на продају сопствених производа у киоску, приколицу или сличном монтажном или покретном објекту. Овакво одређење продајног места није усаглашено са законом и подзаконским актима који уређују трговину и услове за обављање промета робе, због чега је потребно јасним одредбама прописати услове паушалног опорезивања:

- категорије трговаца (пољопривредни произвођачи и занатлије);
- тип/врста продајног места (тезга или обележено продајно место);
- казнену одредбу за злоупотребу режима паушалног опорезивања; и,
- поступак за престанак права на паушално опорезивање за трговца који је злоупотребио овај статус.

Истовремено, прописани изузеци којима се дозвољава паушално опорезивање одређених облика трговине на мало, стварају неједнаке услове за пословање трговаца на пијачном простору и ван пијачног простора (у различитим трговинским форматима). Значајан број пијачних трговаца користи паушални облик опорезивања, а притом продаје неспособне производе, што додатно доприноси појави нелојалне конкуренције. У циљу изједначавања услова пословања међу свим учесницима трговине на мало, потребно је изменити Закон о порезу на доходак грађана и онемогућило паушално опорезивање трговине на мало како је прописано основном одредбом тог закона.

Следећи корак, нужен за правилну и уједначену примену прописа, јесте доношење уредбе Владе, као подзаконског акта прописаног Законом о трговини, у коме ће се прописати минимални технички услови за обављање трговине, водећи рачуна о томе да употребљени изрази и облици трговине буду усаглашени са обавезама конкретне врсте трговаца у примени пореских и рачуноводствених прописа, односно:

- начину опорезивања;
- вођењу пословних књига и евиденција;
- обавези поседовања фискалне касе, путем фискалне касе; и,
- обавези евидентирања промета, у књизи евиденције промета.

Прелазним и завршним одредбама уредбе треба оставити довољан рок за усаглашавање на страни управљача пијаца и пијачних трговаца, што подразумева стварање одговарајућих техничких услова, адаптацију пијачног простора, набавку опреме и спровођење едукативне кампање за пијачне трговце.

Како би се пијачним трговцима омогућило извршење законских обавеза, потребно је и да продајно место на коме послују буде на одговарајући начин опремљено. Учестили разлог за пропуштање издавања докумената и вођења евиденција о промету јесте мали простор или недовољна опремљеност продајног места, потом одсуство прикључка за електричну енергију ради повезивања фискалне касе. С обзиром да Закон о трговини прописује у материјално-правним одредбама да ће Влада прописати минималне техничке услове за обављање трговине на продајном месту, облик обављања трговине и обим административних обавеза трговаца морају бити узети у обзир приликом дефинисања ових услова.

У односу на пијачне трговце неспособним производима, који не могу бити паушално опорезовани, морају да воде пословне књиге, поседују фискалну касу и издају фискалне исечке, изменама члана 3. Закона о фискалним касама потребно је задржати само пољопривредне произвођаче као категорију трговаца која не мора поседовати фискалну касу. Наиме, спорна одредба Закона обухвата и предузетника који плаћа порез на приходе од самосталне делатности на паушално утврђени приход који се бави производном делатношћу, а у оквиру производне делатности продаје сопствене производе, односно пружа услуге физичким лицима. Поседовање фискалне касе омогућило би евидентирање промета, који не мора нужно бити обухваћен порезом на додату вредност – пореска стопа „А“ примењује се на лица која нису уписана у регистар ПДВ, а меморија фискалне касе свакако пружа контролу и увид у обим промета пореског обвезника, без већег административног оптерећења при обављању трговине.

По спроведеним изменама прописа и дефинисању јасних и недвосмислених критеријума о условима обављања делатности трговине на мало пијацама, потребно је едуковати све учеснике на тржишту – трговце, пијачне управе и потрошаче – о правима и обавезама у обављању пијачне трговине.

Сви уочени недостаци и појавни облици сиве економије на пијацама, у основи су везани за проблем неиздавања рачуна, који представља ефикасно средство за проверу евидентирања промета, остваривање права потрошача и утврђивања својства трговца. Издавање рачуна не

обухвата само издавање фискалног исечка, већ заштиту права потрошача, с обзиром да је законом прописана обавеза сваког трговца да потрошачу изда рачун који садржи податке о трговцу, продајној цени робе, продатој роби и датуму продаје. Таква обавеза важи за све пијачне трговце, укључујући и пољопривреднике и занатске радње. Информисање и подизање свести и одговорности потрошача указује се као једна од мера коју је корисно спровести у кампањи и промоцији законите трговине.

Анализирани прописи и прикупљени подаци приказују да је за целовит увид у пијачну трговину и пословање и предузимање мера за сузбијање сиве економије потребно планирање и спровођење заједничких инспекцијских надзора од стране пореске и тржишне инспекције, а у односу на одређене пољопривредне производе: и ветеринарске и пољопривредне инспекције. Значајан допринос том циљу могу дати и пијачне управе, које са своје стране треба да настоје да се воде тачне и поуздане евиденције о трговцима на пијаци, а да редарске службе у случају уочених неправилности благовремено обавештавају надлежне инспекције ради предузимања надзора.