

PRIJEDLOG

**KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O ELEKTRONIČKOM
IZDAVANJU RAČUNA U JAVNOJ NABAVI**

KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O ELEKTRONIČKOM IZDAVANJU RAČUNA U JAVNOJ NABAVI

I. OPĆE ODREDBE

Predmet i područje primjene Zakona

Članak 1.

(1) Ovaj se Zakon primjenjuje na elektroničke račune koji su izdani temeljem ugovora o javnoj nabavi na koje se primjenjuje poseban zakon kojim se utvrđuju pravila postupka javne nabave koju provode javni, sektorski i drugi naručitelji radi sklapanja ugovora o javnoj nabavi (u daljnjem tekstu: zakon o javnoj nabavi).

(2) Odredbe ovoga Zakona primjenjuju se i na elektroničke račune koji su izdani temeljem ugovora proizašlih iz postupka nabave robe i usluga te provedenih projektnih natječaja procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kuna te radova procijenjene vrijednosti manje od 500.000,00 kuna.

(3) Ovaj se Zakon primjenjuje na javne, sektorske i druge naručitelje kao obveznike javne nabave, izdavatelje elektroničkih računa u postupcima javne nabave te informacijske posrednike koji pružaju usluge razmjene elektroničkih računa i pratećih isprava u postupcima javne nabave.

(4) Ovaj se Zakon ne primjenjuje na elektroničke račune izdane po izvršenju ugovora o javnoj nabavi koji spadaju u područje primjene zakona o javnoj nabavi, ako su nabava i izvršenje ugovora proglašeni tajnima ili moraju uključivati posebne sigurnosne mjere u skladu sa zakonima i drugim propisima koji su na snazi u državi članici te pod uvjetom da je država članica Europske unije (u daljnjem tekstu: država članica) utvrdila da ključni interesi ne mogu biti zajamčeni manje drastičnim mjerama.

Pravna stečevina Europske unije

Članak 2.

Ovim se Zakonom u pravni poredak Republike Hrvatske prenosi Direktiva 2014/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi (SL L 133, 6.5.2014.); (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/55/EU) te Provedbena odluka Komisije (EU) 2017/1870 od 16. listopada 2017. o objavi upućivanja na europsku normu o elektroničkom izdavanju računa i popisa sintaksi u skladu s Direktivom 2014/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 266, 17.10.2017.); (u daljnjem tekstu: Provedbena odluka Komisije 2017/1870).

Značenje pojmova

Članak 3.

U smislu ovoga Zakona pojedini pojmovi imaju sljedeće značenje:

1. *elektronički račun ili eRačun* je račun koji je izdan, poslan i zaprimljen u strukturiranom elektroničkom obliku temeljem izvršenja ugovora o javnoj nabavi, a koji omogućuje njegovu automatsku i elektroničku obradu
2. *europska norma* je norma koju je izdao Europski odbor za normizaciju (CEN) 28. lipnja 2017. EN 16931-1:2017, Elektronički račun – 1. dio: Semantički model podataka osnovnih elemenata elektroničkog računa i popis sintaksi CEN/TS 16931-2:2017, Elektronički račun – 2. dio: Lista sintaksi u skladu s EN 16931-1, prema CEN-ovu sustavu razvrstavanja, koju je, sukladno Direktivi 2014/55/EU, ispitala Europska komisija te je nakon ispitivanja objavila upućivanje na tu normu (Provedbena odluka Komisije 2017/1870)
3. *Financijska agencija (FINA)* je centralni informacijski posrednik koji obavlja uslugu zaprimanja i slanja elektroničkih računa i pratećih isprava čiji je djelokrug rada definiran posebnim zakonom, a koji za javne naručitelje obavlja usluge zaprimanja i slanja elektroničkih računa i pratećih isprava, odnosno obavlja elektroničku razmjenu računa između izdavatelja eRačuna i javnih naručitelja, u skladu s europskom normom, a kojem javni naručitelji mogu povjeriti i obavljanje usluge upravljanja cjelokupnim poslovnim procesom izdavanja, zaprimanja, slanja i arhiviranja eRačuna, u skladu s člankom 6. stavkom 2. ovoga Zakona te na čiju su se centralnu platformu za razmjenu eRačuna dužni povezati ostali informacijski posrednici iz točke 4. ovoga članka
4. *informacijski posrednik* je pravna osoba koja, u skladu s europskom normom, pruža usluge zaprimanja i slanja elektroničkih računa i pratećih isprava, odnosno koja obavlja elektroničku razmjenu računa između izdavatelja eRačuna i primatelja, a koja može obavljati i usluge upravljanja cjelokupnim poslovnim procesom izdavanja, zaprimanja, slanja i arhiviranja eRačuna
5. *izdavatelj eRačuna* je gospodarski subjekt i naručitelj koji je, u skladu sa zakonom o javnoj nabavi, nakon provedenog postupka javne nabave, postao odabrani ponuditelj, koji izdaje, šalje ili u ime kojeg se šalje elektronički račun i prateće isprave
6. *javni naručitelji i decentralizirani javni naručitelji* su javni naručitelji kako su definirani u zakonu o javnoj nabavi osim jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijela javnog prava koja u iznosu većem od 50% financiraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili je više od polovine članova njihovih upravnih, upravljačkih ili nadzornih tijela imenovala jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te udruženja koje je osnovala jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno udruženja koja je osnovao jedan ili više prethodno navedenih tijela javnog prava
7. *naručitelji* su javni naručitelji iz točke 6. ovoga članka i sektorski naručitelji koji su definirani u zakonu o javnoj nabavi
8. *osnovni elementi elektroničkog računa* su niz ključnih podatkovnih elemenata koje elektronički račun mora sadržavati kako bi se omogućila prekogranična interoperabilnost, uključujući potrebne informacije kako bi se zajamčila sukladnost sa zakonom

9. *sektorski naručitelji* su sektorski naručitelji koji su definirani u zakonu o javnoj nabavi osim trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju ili mogu imati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju svojeg vlasništva, financijskog udjela ili na temelju pravila kojima je društvo uređeno, a obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti

10. *semantički podatkovni model* je strukturirani i logički uzajamno povezan niz pojmova i njihovih značenja koji definiraju osnovne elemente elektroničkog računa

11. *sintaksa* je strojno čitljiv jezik ili narječje koji se upotrebljavaju za prikazivanje podatkovnih elemenata sadržanih u elektroničkom računu

12. *sintaktička pravila* su smjernice o tome kako bi semantički podatkovni model za elektronički račun mogao biti zastupljen u različitim sintaksama

13. *središnje tijelo za javnu nabavu* je središnje tijelo za nabavu kako je definirano u zakonu o javnoj nabavi

14. *međunarodna norma* je norma kako je definirana u članku 2. stavku 1. točki (a) Uredbe (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o europskoj normizaciji, o izmjeni direktiva Vijeća 89/686/EEZ i 93/15/EEZ i direktiva 94/9/EZ, 94/25/EZ, 95/16/EZ, 97/23/EZ, 98/34/EZ, 2004/22/EZ, 2007/23/EZ, 2009/23/EZ i 2009/105/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 87/95/EEZ i Odluke br. 1673/2006/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 316, 14.11.2012).

II. ELEKTRONIČKI RAČUN

Europska norma

Članak 4.

Elektronički računi koji su izdani temeljem izvršenja ugovora sklopljenog nakon provedenog postupka javne nabave, moraju biti u skladu s europskom normom i njezinim ispravcima, izmjenama i dopunama.

Osnovni elementi elektroničkog računa

Članak 5.

(1) Obvezni osnovni elementi elektroničkog računa jesu, između ostalog:

1. oznake procesa i računa te vrijeme izdavanja računa (godina, mjesec i dan te sat i minuta)
2. razdoblje koje račun obuhvaća
3. podaci o prodavatelju

4. podaci o kupcu
5. podaci o primatelju plaćanja
6. podaci o poreznom predstavniku prodavatelja
7. upućivanje na ugovor
8. detalji o isporuci
9. upute za plaćanje
10. podaci o naknadama ili davanjima
11. podaci o stavkama na računu
12. ukupni iznos računa
13. raščlanjeni prikaz PDV-a.

(2) Osim elemenata iz stavka 1. ovoga članka, elektronički račun mora sadržavati i druge podatke koje zahtijevaju posebni porezni propisi kojima se uređuje izdavanje određene vrste računa te propisi kojima se uređuje računovodstvo poduzetnika.

(3) Čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove gospodarstva uz prethodnu suglasnost čelnika središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove financija pravilnikom propisuje tehničku specifikaciju, semantički podatkovni model, sintaksu i sintaktička pravila elemenata iz stavaka 1. i 2. ovoga članka.

III. POSTUPANJE S eRAČUNIMA

Zaprimanje i obrada elektroničkih računa

Članak 6.

(1) Naručitelji su obvezni zaprimati i obrađivati te izvršiti plaćanje elektroničkih računa i pratećih isprava u postupcima javne nabave.

(2) Usluge informacijskog posredništva zaprimanja i slanja elektroničkih računa i pratećih isprava sektorski naručitelji, drugi javni naručitelji i izdavatelji elektroničkih računa, mogu povjeriti FINA-i ili bilo kojem drugom informacijskom posredniku registriranom na području Republike Hrvatske ili druge države članice.

(3) Međusobni odnosi naručitelja ili izdavatelja elektroničkog računa s informacijskim posrednicima, koji nastanu pružanjem usluge zaprimanja i slanja elektroničkih računa i pratećih isprava, uređuju se ugovorom.

(4) Informacijski posrednik ne odgovara za materijalni sadržaj elektroničkih računa i pratećih isprava za koje, po ovlaštenju javnih ili sektorskih naručitelja ili izdavatelja elektroničkih računa, pruža usluge zaprimanja i slanja elektroničkih računa.

(5) Usluge informacijskog posrednika iz ovoga Zakona ne uključuju usluge systemske integracije, odnosno međusobnog povezivanja hardverskih komponenata u jednu cjelinu zajedno s implementiranim softverskim komponentama čineći zajedno informacijski sustav.

(6) Visinu naknade za usluge zaprimanja i slanja elektroničkih računa za javne naručitelje, pravilnikom propisuje čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove gospodarstva.

Izdavanje i slanje elektroničkih računa

Članak 7.

Naručitelji iz članka 6. stavka 1. ovoga Zakona koji su ujedno i izdavatelji elektroničkih računa i izdavatelji elektroničkih računa iz članka 3. točke 5. ovoga Zakona, obvezni su izdavati i slati elektroničke račune i prateće isprave u postupcima javne nabave.

Ostale usluge informacijskih posrednika

Članak 8.

Osim usluga iz članka 6. ovoga Zakona, informacijski posrednik može u ime naručitelja i izdavatelja elektroničkih računa obavljati i usluge upravljanja cjelokupnim poslovnim procesom izdavanja, zaprimanja, slanja i arhiviranja elektroničkih računa.

Zaštita podataka

Članak 9.

(1) Osobni podaci prikupljeni u svrhu elektroničkog izdavanja računa mogu se koristiti isključivo u tu svrhu odnosno u svrhu koja je podudarna sa svrhom prikupljanja.

(2) Međusobni odnosi između naručitelja i informacijskih posrednika i/ili izdavatelja elektroničkih računa i informacijskih posrednika kao voditelja i izvršitelja obrade osobnih podataka u vezi s osobnim podacima koji se obrađuju u postupku izdavanja, zaprimanja, slanja, arhiviranja i obrade elektroničkih računa, uređuju se sukladno propisima iz područja zaštite osobnih podataka.

Pohrana elektroničkih računa

Članak 10.

Elektronički računi i prateće isprave čuvaju se na način i u roku utvrđenima u propisima iz područja računovodstva i poreza, koji uređuju knjigovodstveno-računovodstveno poslovanje.

Korištenje elektroničkih računa za potrebe PDV-a

Članak 11.

Ovaj Zakon ne utječe na primjenu odredbi zakona kojim se uređuju obračunavanje i plaćanje poreza na dodanu vrijednost i pripadajućih podzakonskih akata.

IV. NADZOR

Inspekcijski nadzor

Članak 12.

(1) Inspekcijski nadzor nad odredbama ovoga Zakona u području porezne ispravnosti elektroničkih računa provode inspektori i drugi ovlašteni državni službenici Ministarstva financija prema odredbama posebnog zakona.

(2) Inspekcijski nadzor nad odredbama ovoga Zakona u području usklađenosti elektroničkih računa s europskom normom i njezinim ispravicima, izmjenama i dopunama, provode ovlašteni državni službenici Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta.

Obveze dionika

Članak 13.

Izdavatelji i primatelji elektroničkih računa te informacijski posrednici koji pružaju uslugu razmjene elektroničkih računa, dužni su radi provedbe inspekcijskog nadzora omogućiti inspektorima i drugim ovlaštenim državnim službenicima iz članka 12. ovoga Zakona uvid u podatke o poslovanju, uvid u poslovnu dokumentaciju i pridruženu računalnu opremu i uređaje koji su u svezi s obvezama propisanim ovim Zakonom i provedbenim propisima donesenim na temelju ovoga Zakona.

V. PREKRŠAJNE ODREDBE

Novčane kazne

Članak 14.

(1) Novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj prekršajno odgovorna pravna osoba - naručitelj ako:

1. u izvršenju ugovora o javnoj nabavi, zaprima i obrađuje elektroničke račune i prateće isprave koji nisu sukladni europskoj normi i njezinim ispravicima, izmjenama i dopunama (članak 4.)
2. u izvršenju ugovora o javnoj nabavi ne zaprima ili ne obrađuje elektroničke račune i prateće isprave (članak 6. stavak 1.)
3. u izvršenju ugovora o javnoj nabavi izvrši plaćanje elektroničkog računa koji nije sukladan odredbama ovoga Zakona (članak 6. stavak 1.)
4. kao izdavatelj eRačuna, ne izdaje elektroničke račune (članak 7.).

(2) Za prekršaje iz stavka 1. ovoga članka, novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 do 20.000,00 kuna kaznit će se i odgovorna osoba prekršajno odgovorne pravne osobe iz stavka 1. ovog članka.

(3) Novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 do 20.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj i odgovorna osoba državnog tijela koji je javni naručitelj ako:

1. u izvršenju ugovora o javnoj nabavi, zaprima i obrađuje elektroničke račune i prateće isprave koji nisu sukladni europskoj normi i njezinim ispravicima, izmjenama i dopunama (članak 4.)
2. u izvršenju ugovora o javnoj nabavi ne zaprima ili ne obrađuje elektroničke račune i prateće isprave (članak 6. stavak 1.)
3. u izvršenju ugovora o javnoj nabavi naručitelj izvrši plaćanje elektroničkog računa koji nije sukladan odredbama ovoga Zakona (članak 6. stavak 1.)
4. kao izdavatelj eRačuna, ne izdaje elektroničke račune (članak 7.).

(4) Novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 100.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba - informacijski posrednik koji pruži uslugu zaprimanja ili izdavanja/slanja elektroničkog računa koji nije sukladan odredbama ovoga Zakona, odnosno ukoliko pruža usluge zaprimanja i slanja elektroničkih računa i pratećih isprava, koji nisu u skladu s europskom normom (članak 3. točka 4.).

VI. PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Provedbeni akti i prijelazno razdoblje

Članak 15.

(1) Čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove gospodarstva donijet će pravilnike iz članka 5. stavka 3. i članka 6. stavka 6. ovoga Zakona u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(2) U prijelaznom razdoblju, do stupanja na snagu članka 6 stavka 1. i članka 7. ovoga Zakona, zaprimanje i izdavanje računa dovršit će se sukladno ugovorenim načinima plaćanja računa koji ugovori su proizašli iz postupaka javne nabave.

Stupanje na snagu

Članak 16.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Narodnim novinama, osim članka 6. stavka 1. ovoga Zakona koji stupa na snagu 1. prosinca 2018. godine te članka 7. ovoga Zakona koji stupa na snagu 1. srpnja 2019. godine.

OBRAZLOŽENJE

I. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE ZAKON DONOSI

Ovaj Zakon donosi se zbog dužnosti provedbe pravne stečevine Europske unije i osiguranja zakonodavnog okvira za elektroničko fakturiranje u postupcima javne nabave.

Ovim se Zakonom u pravni poredak Republike Hrvatske prenosi Direktiva 2014/55 Europskog parlamenta i vijeća od 16. travnja 2014. o određenim pravilima kojima se uređuje elektroničko izdavanje računa država članica i Europske unije (SL L 133/1, 6.5.2014.); (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/55).

Člankom 11. Direktiva 2014/55 navodi se: „*Prijenos: 1. Države članice donose, objavljuju i primjenjuju zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom do 27. studenog 2018. one Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredaba.*“

II. PITANJA KOJA SE ZAKONOM RJEŠAVAJU

Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta prepoznalo je važnost potrebe za harmonizacijom nacionalnog zakonodavstva s Direktiva 2014/55, zbog potrebe smanjenja i uklanjanja prepreka u prekograničnoj trgovini na području Europske unije.

Elektronička razmjena računa omogućuje međusobno povezivanje gospodarstvenika, kao i tijela javne vlasti te u konačnici dovodi do konkurentnijega poslovanja svih tržišnih dionika.

Uvođenjem elektroničkog fakturiranja u poslovanje, kroz ostvarivanje svih prednosti koje moderna tehnologija omogućava, ubrzavaju se i automatiziraju poslovni procesi, smanjuju troškovi poslovanja, ostvaruju značajne uštede te se potencijalno stvara veća dodana vrijednost u poslovanju, kako u poslovnom sektoru tako i u državnoj upravi.

U državama članicama Europske unije trenutačno postoji i upotrebljava se nekoliko svjetskih, nacionalnih, regionalnih i vlasničkih normi za elektroničko izdavanje računa.

Niti jedna od tih normi ne prevladava i većina njih nije međusobno interoperabilna.

Zbog mnogostrukih normi koje nisu interoperabilne dolazi do pretjerane složenosti, pravne nesigurnosti i dodatnih operativnih troškova za gospodarske subjekte koji se služe elektroničkim računima diljem država članica.

Gospodarski subjekti koji žele obavljati djelatnosti prekogranične nabave često se moraju uskladiti s novom normom o elektroničkom izdavanju računa svaki put kad uđu na novo tržište. Budući da odvrćaju gospodarske subjekte od toga da obavljaju djelatnosti prekogranične nabave, nepodudarni pravni i tehnički zahtjevi u vezi s elektroničkim računima predstavljaju

prepreke pristupu tržištu u prekograničnoj javnoj nabavi i prepreke trgovini. Oni narušavaju temeljne slobode i time izravno utječu na funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Stoga, bilo je potrebno ukloniti ili smanjiti prepreke prekograničnoj trgovini koje nastaju zbog istovremenog postojanja nekoliko različitih pravnih zahtjeva i tehničkih normi o elektroničkom izdavanju računa i zbog nedostatka interoperabilnosti.

Donošenjem ovoga Zakona, omogućit će se pravna sigurnost za izdavanje i zaprimanje eRačuna u postupcima javne nabave te pobliže odrediti uloge dionika, izdavatelja i primatelja eRačuna, tijela nadležnih za provedbu, nadzor te naposljetku kazne za prekršitelje odredbi ovoga Zakona.

Ovim se Zakonom:

1. određuju opće odredbe i definiraju pojmovi za primjenu odredbi Zakona u praksi
3. određuje europska i hrvatska norma te obvezan sadržaj eRačuna
4. uređuje postupanje s eRačunima
5. određuje nadzor nad provedbom Zakona
6. određuju prekršajne odredbe za postupanje protivno Zakonu.

III. OBJAŠNJENJE ODREDBI PREDLOŽENOG ZAKONA

Uz članak 1.

Ovim se člankom određuje predmet i područje primjene Zakona te adresati sukladno Direktivi 2014/55.

Predmetna Direktiva određuje minimum u smislu transponiranja njenih odredbi u državama članicama, tj., ovaj Zakon, u koji će se prenijeti odredbe Direktive 2014/55 mora obuhvatiti nabave roba i usluga iznad 200.000,00 kuna te nabave radova iznad 500.000,00 kuna, na koje se primjenjuju odredbe nacionalnih zakona o javnim nabavama, ali Direktiva 2014/55 može biti proširena i na nabave tzv. „male“ vrijednosti, te nema zapreka da o tome odlučuju same države članice. Ukoliko bismo odredbe ovoga Zakona ograničili samo na nabave iznad pragova Europske unije objave (nabave roba i usluga iznad 200.000,00 kuna te nabave radova iznad 500.000,00 kuna), direktno bi se obuhvatio mali broj (elektroničkih) računa. Budući nabava male vrijednosti u Republici Hrvatskoj iznosi većinu postupka javne nabave i vrijednosti je cca 10 milijardi kuna za hrvatsko gospodarstvo, područje djelovanja ovoga Zakona valjalo je proširiti i na postupke nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti manje od 200.000,00 kuna te radova procijenjene vrijednosti manje od 500.000,00 kuna.

Uz članak 2.

Ovim se člankom pojašnjava provođenje pravne stečevine Europske unije na način da se odredbe Direktive 2014/55 prenose u nacionalno zakonodavstvo.

Uz članak 3.

Ovim se člankom pobliže određuju pojmovi koji se koriste u Zakonu. Pojmovi su poredani abecednim redom.

Također se u točki 3. određuje uloga Financijske agencije kao informacijskog posrednika za javne naručitelje u smislu ovoga Zakona (javni naručitelji i decentralizirani javni naručitelji su javni naručitelji kako su definirani u zakonu o javnoj nabavi osim jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, tijela javnog prava koja u iznosu većem od 50% financiraju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili je više od polovine članova njihovih upravnih, upravljačkih ili nadzornih tijela imenovala jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te udruženja koje je osnovala jedna ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno udruženja koja je osnovao jedan ili više prethodno navedenih tijela javnog prava), dok sektorski naručitelji, drugi javni naručitelji i izdavatelji eRačuna mogu uslugu informacijskog posredništva za zaprimanje ili izdavanje elektroničkih računa povjeriti bilo kojem komercijalnom pružatelju usluge informacijskog posredništva sa teritorija Republike Hrvatske ili Europske unije.

Određivanje Financijske agencije kao informacijskog posrednika za javne naručitelje svoje utemeljenje nalazi u članku 4. stavka 2. Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi (Narodne novine, broj 92/14), članka 3. stavka 7. i članka 9. Uredbe o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu (Narodne novine, broj 60/17), Odluci Vlade Republike Hrvatske o zaprimanju strukturiranih računa u elektroničkom obliku i pratećih isprava za tijela državne uprave/proračunske korisnike državnog proračuna (Narodne novine, broj 124/15), kojima dijeljenu uslugu za praćenje poslovnog procesa zaprimanja strukturiranih računa u elektroničkom obliku i pratećih isprava te poslove informacijskog posredništva za tijela državne uprave/proračunske korisnike državnog proračuna Republike Hrvatske, već pruža Financijska agencija. Također Odlukom Vlade Republike Hrvatske, klase: 022-03/17-04/346, urbroja: 50301-25/18-17-2, od 28. rujna 2017. godine, dana je suglasnost za sklapanje Ugovora o pružanju usluge uspostave, operativnog vođenja i održavanja centralnog sustava za razmjenu strukturiranih računa u elektroničkom obliku za središnja tijela državne uprave, koji je centralni sustav Financijska agencija uspostavila i putem kojega elektroničke račune zaprimaju središnja tijela državne uprave, ali i druga javna tijela, poput jedinica lokalne (područne) i regionalne samouprave.

Uz članak 4.

Ovim se člankom određuje korištenje Europske norme za elektronički račun. Norma za elektronički račun je norma koju je izdao Europski odbor za normizaciju (CEN) 28. lipnja 2017.: EN 16931-1:2017, Elektronički račun – 1. dio: Semantički model podataka osnovnih elemenata elektroničkog računa i popis sintaksi CEN/TS 16931-2:2017, Elektronički račun – 2. dio: Lista sintaksi u skladu s EN 16931-1, prema CEN-ovu sustavu razvrstavanja, koju je, sukladno Direktivi 2014/55/EU, ispitala Europska komisija te je nakon ispitivanja objavila upućivanje na tu normu (Provedbena Odluka Komisije (EU) 2017/1870 od 16. listopada 2017. o objavi upućivanja na europsku normu o elektroničkom izdavanju računa i popisa sintaksi u skladu s Direktivom 2014/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 266, 17.10.2017.).

Uz članak 5.

Odredbama ovoga članka propisuje obvezni sadržaj elektroničkog računa izdanog nakon provedenog postupka javne nabave. Sadržaj elektroničkog računa također mora biti usklađen sa drugim poreznim propisima kojima se uređuje izdavanje računa. U smislu tehničke specifikacije elektroničkog računa, navodi se kako će čelnik središnjeg tijela državne uprave, nadležan za

poslove gospodarstva uz prethodno mišljenje čelnika središnjeg tijela državne uprave nadležnog za financije donijeti i provedbeni akt – pravilnik kojim će se tehnička specifikacija, semantički podatkovni model, sintaksa i sintaktička pravila kao tehnički elementi elektroničkog računa, dodatno propisati.

Uz članak 6.

Ovim člankom utvrđuje se obveza za zaprimanje elektroničkih računa u postupcima javne nabave za javne i sektorske naručitelje (od 1. prosinca 2018. godine, sadržano u prijelaznim i završnim odredbama).

Ovaj Zakon ne ulazi u prethodni postupak javne nabave kada je ista obvezna za odabir pružanja usluga tj., odabira informacijskog posrednika.

Istim člankom izuzima se od odgovornosti za materijalni sadržaj elektroničkih računa i pratećih isprava informacijski posrednik, budući je po svojoj pravnoj naravi posrednik te djeluje u ime i za račun javnih i/ili sektorskih naručitelja i /ili izdavatelja elektroničkih računa na način da za iste pruža uslugu zaprimanja i slanja elektroničkih računa.

Zaključno članak 6. ovoga Zakona navodi kako čelnik središnjeg tijela državne uprave, nadležan za poslove gospodarstva donosi provedbeni akt, pravilnik kojim će se propisati visine naknada za usluge zaprimanja i slanja elektroničkih računa.

Uz članak 7.

Ovim člankom određuje se obveza za izdavanje elektroničkih računa u postupcima javne nabave (od 1. srpnja 2019. godine, sadržano u prijelaznim i završnim odredbama).

Bilo je potrebno ostaviti prijelazno razdoblje (1. prosinca 2018. godine do 1. srpnja 2019. godine) između obveze zaprimanja i izdavanja, upravo za obvezu izdavanja elektroničkih računa za dobavljače odnosno izdavatelje elektroničkih računa, kako bi infrastrukturno svoje računovodstvene sustave prilagodili elektroničkom načinu fakturiranja i uspješno implementirali Europsku normu.

Uz članak 8.

Ovim člankom navode se i druge usluge informacijskih posrednika, koje su bitne za cjelokupan proces elektroničkog fakturiranja u postupcima javne nabave, a odnosi se, osim usluga izdavanja, slanja te zaprimanja i na usluge arhiviranja elektroničkih računa.

Uz članak 9.

Ovim se člankom, sukladno propisima koji uređuju zaštitu osobnih podataka, posebno imajući u vidu Uredbu (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka); (SL L 119/1, 4.5.2016.), koja je stupila na snagu 24. svibnja 2016. godine, a primjenjuje se od 25. svibnja 2018. godine, utvrđuje svrha obrade osobnih podataka koji se prikupljaju radi izdavanja, zaprimanja, slanja, obrade i arhiviranja elektroničkih računa te se u pogledu načina uređenja međusobnih odnosa između naručitelja i informacijskih posrednika, kao voditelja i izvršitelja obrade tako prikupljenih osobnih podataka, upućuje na odgovarajuće odredbe propisa o zaštiti

osobnih podataka što znači i odgovarajuće odredbe Opće uredbe o zaštiti podataka. Opća uredba o zaštiti podataka propisuje da se međusobni odnosi voditelja i izvršitelja obrade osobnih podataka uređuju ugovorom ili drugim pravnim aktom sukladnim pravu Unije ili pravomu države članice, koji izvršitelja obrade obvezuje prema voditelju obrade, a također propisuje i načelan sadržaj takvog ugovora ili drugog pravnog akta (članak 28. stavak 3. Opće uredbe o zaštiti podataka).

Uz članak 10.

Ovim člankom propisuje se čuvanje elektroničkih računa i pratećih isprava, koje područje uređuju propisi iz područja knjigovodstveno-računovodstvenog poslovanja.

Uz članak 11.

Ovim člankom navodi se kako ovaj Zakon ne ulazi u područje primjene odredbi Zakona o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine, br. 73/13, 148/13, 143/14 i 115/16) i pripadajućih podzakonskih akata.

Uz članke 12. i 13.

Ovim člancima utvrđuje se nadzor nad izdavanjem elektroničkih računa u postupcima javne nabave. Elektronički računi podliježu inspekcijskom nadzoru na način da područje porezne ispravnosti izdanog strukturiranog elektroničkog računa provjeravaju inspektori i drugi ovlašteni državni službenici Ministarstva financija. Elektronički računi podliježu inspekcijskom nadzoru u području njihove usklađenosti s europskom normom i njezinim ispravcima, izmjenama i dopunama, koji nadzor provode ovlašteni državni službenici Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta

Uz članak 14.

Ovim člankom određuju se prekršajne odredbe i pripadajuće novčane kazne za prekršitelje odredbi ovoga Zakona. U pogledu prekršajnih odredbi, iste su navedene s namjerom da budu djelotvorne, razmjerne te odvrćajuće za eventualne prekršitelje. Obrazloženje uz članak 14. vezano uz prekršajnu odgovornost pravnih osoba i odgovornih osoba u pravnim osobama odnosno isključenje i ograničenje prekršajne odgovornosti pravnih osoba definirano je materijalno-pravnim odredbama (članci 59., 60., 61. i 62.) Prekršajnog zakona (Narodne novine, br. 107/07, 39/13, 157/13, 110/15 i 70/17) te se temeljem članka 11. Prekršajnog zakona te odredbe primjenjuju na sve prekršaje propisane zakonima (i drugim propisima kojima se propisuju prekršaji). Stoga ih nije bilo potrebno posebno propisivati, posebno ne u smislu isključenja prekršajne odgovornosti Republike Hrvatske i njezinih tijela odnosno u smislu ograničenja prekršajne odgovornosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Prema Prekršajnom zakonu i ovom Zakonu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave jesu prekršajno odgovorne pravne osobe jer izdavanje, zaprimanje i druge radnje u vezi s eRačunima koji proizlaze iz javne nabave nisu radnje koje ulaze u izvršavanje njihovih javnih ovlasti. U postupcima javne nabave jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne postupaju kao javna vlast (*iure imperii*) već nastupaju kao i svaki drugi sudionik u pravnom prometu s ciljem pribavljanja dobara, usluga ili radova (*iure gestionis*).

Prekršajna odgovornost odgovornih osoba naručitelja koji nije pravna osoba također proizlazi iz Prekršajnog zakona i nije je potrebno posebno propisivati. Člankom 59. stavkom 4.

Prekršajnog zakona propisuje se da se odredbe Prekršajnog zakona kao i drugih propisa koji se odnose na prekršajnu odgovornost pravne osobe i u njoj odgovorne osobe primjenjuju i na s njima izjednačene subjekte: podružnice i predstavništva domaćih i stranih pravnih osoba te druge subjekte koji nemaju pravnu osobnost ali samostalno nastupaju u pravnom prometu te na odgovorne osobe u tim subjektima. Činjenica da samostalno javno nabavljaju robe, usluge ili radove dokazuje da naručitelji koji nemaju pravnu osobnost samostalno nastupaju u pravnom prometu. Stoga se i ne može isključiti prekršajna odgovornost odgovornih osoba takvih subjekata. Vezano uz stavak 3., navodi se kako je u skladu s člankom 62. stavkom 3. Prekršajnog zakona.

Uz članke 15. i 16.

Prijelaznim i završnim odredbama utvrđuje se rok za donošenje podzakonskog akta – pravilnika iz članaka 5. i 6. ovoga Zakona, koji iznosi tri mjeseca od dana stupanja na snagu Zakona. Zatim se uređuje mogućnost zaprimanja računa u tradicionalnom papirnatom obliku, u prijelaznom razdoblju iz članaka 6. i 7. ovoga Zakona, ako je tako ugovoreno ugovorima koji su sklopljeni nakon provedenog postupka javne nabave, te se u konačnici propisuje dan stupanja na snagu Zakona.

IV. OCJENA SREDSTAVA POTREBNIH ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provedbu ovoga Zakona potrebno je osigurati sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske, koja će se osigurati na poziciji Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta za 2019. godinu, te projekcijama za 2020. i 2021. godinu te nadalje.

Potrebno je osigurati dodatna sredstva u državnome proračunu radi financiranje središnje platforme koja će omogućiti komunikaciju i interkonekciju između različitih informacijskih posrednika prilikom razmjene eRačuna.

Naime, u Republici Hrvatskoj informacijski posrednici nemaju povezane registre korisnika eRačuna niti su isti javni, protokoli za razmjenu informacija o korisnicima nisu standardizirani, a ne postoji ni mehanizmi koji bi omogućavali upotrebu distribuiranog registra korisnika. Isto tako ne postoji centralni registar u kojeg bi svi informacijski posrednici bili obvezni upisivati svoje korisnike. Bitno je pritom naglasiti kako Europska norma za elektronički račun ne ulazi u načine razmjene računa niti propisuje metode i postupke za isto već samo daje blage smjernice oko mogućih modela (npr. four corner model, three corner model).

Stoga, kako bi se omogućila razmjena eRačuna na državnoj i lokalnoj razini, potrebno je osigurati transportnu infrastrukturu za interkonekciju informacijskih posrednika i razmjenu eRačuna, što iziskuje znatnija ulaganja i velike tehnološke napore. Radi se specificiranom three corner modelu razmjene eRačuna prema kojem bi svi računi razmijenjeni u sustavu prolazili kroz jednu pristupnu točku.

Na toj pristupnoj točki bi bili spojeni javni naručitelji (direktno), sektorski naručitelji (direktno) i informacijski posrednici sa svojim sektorskim naručiteljima.

Ovakav model omogućava:

- povezivanje svih sudionika isključivo s jednom vezom, a to je veza s pristupnom točkom čime se značajno štede resursi potrebni za integracije
- standardiziranje protokola za razmjenu jer svi ostvaruju konekciju prema samo jednom mjestu
- jedinstvenu evidenciju svih sudionika uz lagan prelazak sektorskih naručitelja od jednog informacijskog posrednika do drugog
- evidenciju i jedinstvenu statističku obradu nad svim zaprimljenim porukama/računima bez obzira kod kojeg informacijskog posrednika se nalazi sektorski naručitelj što čini snažan alat za nadzor nepravilnosti.

Obzirom da u Republici Hrvatskoj ne postoji platforma koja bi mogla omogućiti komunikaciju i interkonekciju između informacijskih posrednika na ovaj način, istu je potrebno izgraditi i financirati, koji trošak će financirati Ministarstvo gospodarstva poduzetništva i obrta, dok će se visinu naknade za usluge zaprimanja i slanja elektroničkih računa za javne naručitelje u smislu ovoga Zakona, propisati posebnim pravilnikom od strane čelnika središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove gospodarstva.

Visina naknade za usluge zaprimanja i slanja elektroničkih računa (naknada za FINA-u kao informacijskog posrednika (IP) za javne naručitelje u smislu ovog Zakona), o čemu će se donijeti i pravilnik te za financiranje platforme koja će omogućiti komunikaciju i interkonekciju između različitih IP-a procijenjena je na 4,0 milijuna kuna godišnje. Za 2019. godinu sredstva su osigurana na poziciji Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta na aktivnosti A822035 Razvoj unutarnjeg tržišta u iznosu 1,4 milijuna kuna. Dodatna sredstva će se osigurati preraspodjelom s drugih pozicija unutar utvrđenih limita ukupnih rashoda za Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta. I za 2020. godinu su sredstva osigurana na istim pozicijama, a i u narednim godinama će se planirati u okviru utvrđenih limita ukupnih rashoda. Visinu i obujam troškova za tržišne usluge arhiviranja i integracije poslovnih programa koji objedinjuje više procesa i odjela u poduzećima ili tijelima javne vlasti (eng. enterprise resource planning, u daljnjem tekstu: ERP) ili računovodstvenih sustava nije moguće isplanirati, jer svako tijelo ima svog pružatelja usluge (eng. service provider) i svaki provider za istu uslugu integracije ERP-a može iskalkulirati drugačiju cijenu, sukladno načelima slobodnog tržišta. Prema dosadašnjem iskustvu, uz ogradu procijenjeni troškovi integracija bili su u rasponu od 15.000,00 kuna do 75.000,00 kuna zavisno o preferencijama naručitelja i cijeni pružatelja usluge.

V. RAZLIKE IZMEĐU RJEŠENJA KOJA SE PREDLAŽU KONAČNIM PRIJEDLOGOM ZAKONA U ODNOSU NA RJEŠENJA IZ PRIJEDLOGA ZAKONA I RAZLOZI ZBOG KOJIH SU TE RAZLIKE NASTALE

U odnosu na tekst Prijedloga zakona koji je bio u prvom čitanju i koji je prihvaćen u Hrvatskome saboru, u Konačnom prijedlogu zakona nastale su određene razlike kao rezultat uvažavanja prijedloga i primjedbi iznijetih između prvog i drugog čitanja. Sve upućene primjedbe i prijedlozi su pomno razmotreni te su prihvaćene sljedeće primjedbe:

Odbor za zakonodavstvo Hrvatskoga sabora uputio je primjedbe i prijedloge nomotehničke naravi koji su svi prihvaćeni:

- članak 3. – u točki 3. potrebno se općenito pozvati na zakon („...čiji je djelokrug rada definiran posebnim zakonom...“) jer svaka daljnja izmjena ili dopuna navedenog zakona zahtijevala bi i izmjenu ovoga Zakona, te je predmetna odredba u Konačnom prijedlogu zakona izmijenjena
- članak 5. – u stavku 3. potrebno je navesti da čelnik jednog središnjeg tijela donosi pravilnik uz prethodnu suglasnost, a ne mišljenje drugog čelnika središnje državne uprave, jer davanje „prethodnog mišljenja“ nema pravnu snagu kao što je davanje „prethodne suglasnosti“, osobito jer se dalje ne razrađuje slučaj što se dešava kada mišljenja nema ili kada je mišljenje negativno. Osim toga pojedina središnja tijela državne uprave u svome djelovanju, a imajući u vidu cjelovitost i jedinstvo pravnog sustava Republike Hrvatske, mogu međusobno tražiti mišljenja a da ih se za to ne treba ovlastiti zakonom, te je predmetna odredba u Konačnom prijedlogu zakona izmijenjena
- članak 6. – odredba stavka 2. je suvišna s obzirom na sadržaj članka 3. točke 3., te je predmetna odredba u Konačnom prijedlogu zakona brisana.

Nadalje, u odnosu na Prijedlog zakona u Konačnom prijedlogu zakona izvršene su slijedeće izmijene, odnosno dopune:

U članku 1. stavku 4. Konačnog prijedloga zakona iza riječi: „države članice“ dodane su riječi: „Europske unije“, a s tim u vezi, u članku 6. stavku 2., brisane su riječi: „Europske unije“.

Dopunjen je članak 12. Konačnog prijedloga zakona na način da elektronički računi koji podliježu inspekcijском nadzoru, tako da područje porezne ispravnosti izdanog strukturiranog elektroničkog računa provjeravaju inspektori i drugi ovlaštени državni službenici Ministarstva financija, podliježu i inspekcijском nadzoru u području njihove usklađenosti s europskom normom i njezinim ispravicima, izmjenama i dopunama, koji nadzor provode ovlaštени državni službenici Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta.

Izmijenjene su i prekršajne odredbe Konačnog prijedloga zakona na slijedeći način: u članku 14. stavku 1. izraz: „pravna osoba – naručitelj“ zamijenjen je izrazom: „prekršajno odgovorna pravna osoba – naručitelj“, a u istome članku u stavicima 1. i 3., uz točke 1. do 4., je za svaku točku specificiran članak/stavak iz normativnog dijela na koje se prekršaj odnosi. U stavku 3. članka 14. izričaj „odgovorna osoba naručitelja u državnom tijelu i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave“ zamijenjen je izričajem „odgovorna osoba državnog tijela“. U stavku 4. istoga članka riječi u zagradama „(članak 4.)“, zamijenjene su riječima: „(članak 3. točka 4.)“ kako bi odgovarale normativnom dijelu ovoga Zakona.

U članku 15. Konačnog prijedloga zakona riječi: „stavka 7.“, zamijenjene su riječima: „stavka 6.“ u skladu sa strukturom odredbe, jer je stavak 2. Prijedloga zakona brisan, a u istoj odredbi riječ: „pravilnik“ zamijenjena je riječju: „pravilnike“, budući se radi o dva provedbena akta.

VI. PRIJEDLOZI, PRIMJEDBE I MIŠLJENJA KOJI SU DANI NA PRIJEDLOG ZAKONA, A KOJE PREDLAGATELJ NIJE PRIHVATIO, TE RAZLOZI NEPRIHVATANJA

Nije bilo prijedloga, primjedbi niti mišljenja na Prijedlog zakona o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi, koje predlagatelj nije prihvatio.