

Ministrstvo za finance
Zupančičeva ulica 3
1000 Ljubljana

Datum: 30. 9. 2024

ZADEVA: Odprto pismo o pripombah na predlog Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov računov (ZIERDED)

Spoštovani,

Z dnem, 19. 7. 2024 je bil na spletni strani eUprave objavljen predlog **Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov računov (ZIERDED)**. Spodaj podpisani člani upravnega odbora Zbornice davčnih svetovalcev Slovenije (v nadaljevanju: ZDSS), kot zastopniki interesov svojih članov, s tem dopisom izpostavljam ključne točke predlaganega zakona, ki so po našem mnenju v neskladju z realnimi pričakovanji pri uvajanju v praksi.

Naklonjeni smo digitalizaciji poslovanja, vendar menimo, da je potrebno predlog ZIERDED v nekaterih določbah še doreči, kakor izhaja iz naše obrazložitve v nadaljevanju, ker bo uvedba razširitve izmenjave e-računov in drugih dokumentov podjetja, računovodske servise, kot tudi računovodje spravilo pred velike izzive.

V ZDSS menimo, da je potrebno prehod na izmenjavo elektronskih računov in drugih dokumentov pripraviti načrtovano, s ciljem oblikovanja ukrepov za zagotovitev dodatne finančne pomoči in investicijske olajšave za posamezne subjekte, ki bi jim prehod pomenil veliko začetno finančno breme iz naslova zagotovitve ustrezne hrambe EDI računov, npr. v oblaku pri enem izmed registriranih ponudnikov.

Izpostavljam, da je smiselno razmisliti tudi o rokih, znotraj katerih so izdajatelj in prejemniki računov dolžni posredovati podatke na FURS in le-te poenotiti z drugimi roki (npr. roki za oddajo DDV-O obrazcev). Računovodski servisi in računovodje v podjetjih so čedalje bolj obremenjeni, vezani na različne roke in skorajda ne morejo več koristiti letnih dopustov v skladu z veljavno delovnopravno zakonodajo.

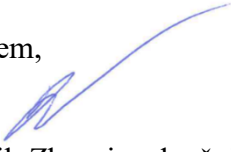
Zato v ZDSS v nadaljevanju navajamo ključne točke, ki bi morale biti vodilo pri pripravi in uveljavitvi predloga Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov računov.



V ZDSS smo pripravljene za odprt strokovni dialog, saj je široka podpora gospodarstva, nujna za uspešno sprejetje in učinkovito izvajanje zakonov. Zato predlagamo, da podrobno preučite pripombe, ki jih podajamo v nadaljevanju.

Vsekakor pa pričakujemo, da bodo spremembe zakonodaje šle v smeri, da se izboljša kakovost storitev izvršilne veje oblasti in s tem udejanjanj načela enakosti pred zakonom in posledično uravnoteženje med obveznostmi in pravicami strank v razmerju s finančno upravo.

S spoštovanjem,

Dušan Jeraj, 
podpredsednik Zbornice davčnih svetovalcev Slovenije

in člani upravnega odbora Zbornice davčnih svetovalcev Slovenije:
doc. dr. Darja Gregorčič Bernik
mag. Suzana Tokić
Matej Drenik
mag. Dejan Petkovič
Neda Mohorčič, univ. dipl. prav.

PRIPOMBE ZBORNICE DAVČNIH SVETOVALCEV SLOVENIJE NA PREDLOG ZAKONA O IZMENJAVI ELEKTRONSKIH RAČUNOV IN DRUGIH ELEKTRONSKIH DOKUMENTOV RAČUNOV (ZIERDED)

Ministrstvo za finance RS je 19. 7. 2024 na spletni strani eUprave¹ objavilo predlog Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov računov (ZIERDED). Zakonodajalec se v predlogu sklicuje na zagotavljanje pravne kontinuitete na področju prenosa in izvajanja Direktive 2014/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne, 16. aprila 2014 o izdajanju elektronskih računov pri javnem naročanju (Uradni list EU, L št. 133 z dne 6. 5. 2014), ki je bila v slovenski pravni red prenesena z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o opravljanju plačilnih storitev za proračunske uporabnike (ZOPSPU-1A). Dodatno zakonodajalec poudarja, da je namen Direktive 2014/55/EU k izdajanju e-računov zavezati vse kategorije naročnikov. Omenja tudi, da je sedaj to področje normativno podnormirano. Z izmenjavo e-računov naj bi gospodarski subjekti ustvarili znatne koristi z vidika prihrankov, vpliva na okolje in zmanjšanje upravne obremenitve.

V Zbornici davčnih svetovalcev Slovenije (ZDSS) smo na splošno glede zgoraj navedenega skeptični. V praksi vidimo **večje izzive za gospodarske subjekte**, saj bi s tem nastali tudi dodatni stroški zaradi nadgradnje njihovih ERP sistemov in zagotavljanja ustrezne hrambe e-računov in drugih dokumentov (npr. v registriranem oblaku pri enem izmed ponudnikov). Izziv vidimo tudi z vidika **varnosti posredovanih podatkov FURS** in glede **širitve obsega posredovanih podatkov**, ki je po našem mnenju prekosorazmerna.

Zbornica davčnih svetovalcev Slovenije (ZDSS) na podlagi razprave s člani podaja mnenje in pripombe k posameznim točkam predmetnega predloga, kakor je zapisano v nadaljevanju.

1. Podpora digitalizaciji, a v kakšnem obsegu

Izmenjava e-računov in drugih dokumentov z uveljavitvijo evropskega standarda nedvomno prispeva k povečanju učinkovitosti in večji transparentnosti poslovanja gospodarskih subjektov kakor tudi k večji konkurenčnosti poslovanja zavezancev na trgu EU. Vprašanje pa se zastavlja predvsem, ali bo v ustrezni meri zagotovljena varnost podatkov zavezancev, glede na to, da se predvideva sistem posredovanja podatkov preko ponudnikov e-poti. Vse prevečkrat se v sedanjem svetu dogajajo kibernetiski vdori v posamezne javne, pa tudi zasebne IT sisteme. Drugo vprašanje, ki se zastavlja je to, ali je dopustno, da zakonodajalec širi nabor podatkov, ki jih bodo morali zavezanci posredovati na FURS, v primerjavi z Zakonom o davčnem potrjevanju računov (ZDavPr)². Tretje vprašanje, ki se zastavlja je stroškovni vidik storitev ponudnikov e-poti, ki bo najbolj obremenila mala in mikro podjetja.

¹ Predlog Zakona o izmenjavi elektronskih računov in drugih elektronskih dokumentov – predlog za obravnavo (ZIERDED; EVA 2024-1611-0037). Dobljeno 21. 9. 2024 na spletni strani: <https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=16826>

² Zakon o davčnem potrjevanju računov (ZDavPr; Uradni list RS, št. 57/2015, 69/2017, 3/2022 – ZDDV-1M in 40/2023). Dobljeno 21.9. 2024 na: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO7195>.

Smiselna bi bila **sprememba 1. odstavka 13. člena predloga zakona**, in sicer tako, da poslovni subjekti za davčne namene posredujejo le podatke, ki so že predpisani po veljavnem ZDavPr. Obseg posredovanja podatkov glede na predviden standard iz prve alineje 1. odstavka 5. člena predloga zakona omogoča namreč tudi izmenjavo podrobnih informacij o artiklih, količinah in cenah, kar pa je zagotovo prekomeren ukrep, kakor obrazloženo v nadaljevanju.

Predlagatelj zakona se sicer v **3. odstavku 14. člena predloga ZIERDED** zgleduje po 2. odstavku 6. člena ZDavPr, v smislu, da predvideva podoben obseg posredovanja podatkov. Vseeno pa **nabor podatkov že v tem členu širi tudi na naziv in sedež izdajatelja računa in naziv in sedež prejemnika računa, v primerih, če gre za poslovni subjekt**. Poleg tega tudi sintakso pri posameznih podatkih nekoliko spreminja. Spodaj podajamo primerjavo obsega podatkov, ki so jih poslovni subjekti dolžni posredovati po ZIERDED in ZDavPr.

| Posredovanje podatkov FURS po ZDavPr | Posredovanje podatkov po predlogu ZIERDED |
|--|--|
| (2. odst. 6. člena ZDavPr) | (3. odst. 14. člena) |
| davčno številko zavezanca, ki izda račun , če izda račun v tujem imenu in za tuj račun pa tudi davčno številko davčnega zavezanca, v imenu in za račun katerega je bil izdan račun | davčno številko ali identifik. številko za namene DDV ali drugo nacionalno številko, ki se uporablja za davčne namene, poslovnega subjekta, ki izda račun . Če je račun izdan v tujem imenu in za tuj račun, pa tudi davčno številko ali identifikacijsko številko za namene DDV poslovnega subjekta, v imenu in za račun katerega je bil izdan račun; |
| / | <u>naziv in sedež izdajatelja računa</u> |
| datum in čas izdaje računa; | datum izdaje računa |
| številko računa in način dodelitve številke računa; | številko računa |
| vrednost računa, skupno vrednost osnove po vrsti davka ali dajatve, razdeljeno po davčnih stopnjah, in pripadajoči davek ali dajatev , vrednost dobav na podlagi posebnih ureditev, dobav pri katerih je plačnik davka na dodano vrednost kupec blaga ali naročnik storitve, oproščenih dobav in neobdavčljivih dobav, ločeno po davčnih številkah iz 1. točke tega odstavka; | vrednost računa, skupno vrednost osnove po vrsti davka ali dajatve, razdeljeno po davčnih stopnjah, in pripadajoči davek ali dajatev , vrednost dobav na podlagi posebnih ureditev, dobav pri katerih je plačnik davka na dodano vrednost kupec blaga ali naročnik storitve, oproščenih dobav in neobdavčljivih dobav, ločeno po davčnih številkah iz 1. točke tega odstavka; |
| vrednost za plačilo | znesek za plačilo |
| davčno številko fizične osebe, ki izda račun z uporabo elektronske naprave; | / |
| zaščitno oznako izdajatelja računa; | / |

| | |
|---|--|
| davčno številko oziroma identifikacijsko številko za namene davka na dodano vrednost kupca oziroma naročnika v primerih, ko so ti podatki v skladu z davčnimi predpisi navedeni na računu; | davčno številko oziroma identifikacijsko številko za namene davka na dodano vrednost kupca oziroma naročnika v primerih, če je poslovni subjekt |
| / | <u>naziv in sedež prejemnika računa v primerih, če je poslovni subjekt</u> |
| <u>številko prvotnega računa v primeru izvajanja postopka potrjevanja naknadne spremembe podatkov na računu</u> | <u>številko prvotnega računa v primeru popravka računa</u> |

Kakor izhaja iz tabele in kakor že opisano se nabor obsega podatkov širi. Poleg tega sintaksa glede posameznih podatkov ni medsebojno usklajena. **Smiselno bi bilo torej tudi poenotiti sintakso pri navajanju posameznih podatkov v obeh zakonih. Dodatno pa bi bilo smiselno glede obsega posredovanja podatkov ostati v okvirih potrebnega posredovanja podatkov po ZDavPr.** S širjenjem nabora na naziv in sedež izdajatelja ter prejemnika računa ter dodatno na podatke o artiklih, količinah in cenah bi posegli v sfero izredno občutljivih podatkov poslovnih subjektov.

Poleg tega bi lahko to zavezancem povzročilo tudi dodatne stroške v povezavi z nastavitvijo njihovih ERP sistemov. Resda predlog zakona predvideva, da v primerih, ko zavezanci pošljejo e-račun na FURS takega računa ne rabijo davčno potrditi po zakonu, ki ureja davčno potrjevanje računov, a to za poslovne subjekte, ki posredujejo sedaj podatke skladno z ZDavPr vseeno pomeni prilagoditev in prehod na novi standard, kar pa potegne za seboj tudi ustrezno hrambo dokumentov v e-obliki pri ponudnikih oblakov, ki imajo le te tudi uradno registrirane.

Zaključimo torej lahko, da gre v delu posredovanja obveznih podatkov po ZIERDED na FURS zagotovo za **prekomeren poseg v poslovanje zavezancev**. Poleg tega bi lahko rekli, da gre tudi za **zbiranje podatkov na zalogo**, v kolikor FURS potem teh podatkov (kljub predvideni nadgradnji sistema) ne bi mogel obdelati, kar je mogoče zaključiti, da se nalaga davčnim zavezancem obveznost, da se FURS-u omogočijo preglednejše odločitve za kriterije o nameranih DIN postopkih.

2. Obveznost za pošiljanje računov FURS v roku 8 dni

Po predlogu 1. odstavka 14. člena ZIERDED bo poslovni subjekt, ki izda račun, ki ni e-račun, subjektu izven Republike Slovenije ali prejme račun, ki ni e-račun, od subjekta izven Republike Slovenije, moral zagotoviti posredovanje podatkov o računu davčnemu organu v standardu e-Slog. Rok za posredovanje podatkov o računu davčnemu organu je 8 dni od izdaje računa, če je poslovni subjekt izdajatelj računa oziroma 8 dni od prejema računa, če je poslovni subjekt prejemnik računa. Kadar se e-račun med izdajateljem in prejemnikom izmenja neposredno, sta e-račun FURS torej dolžna poslati izdajatelj in prejemnik računa. V skladu z 2. odstavkom istega člena bo moral ravnati tako tudi poslovni subjekt, če potrošniku izda račun, ki ni e-račun in za katerega ne velja zakon, ki ureja davčno potrjevanje računov.

V skladu z 16. členom ZIERDED je izmenjava podatkov predvideva tudi preko ponudnikov e-poti, ki morajo biti vpisani na seznam ponudnikov e-poti, ki ga vodi UJP. Kadar se e-račun

izmenja prek ponudnikov e-poti, sta e-račun FURS dolžna poslati ponudnik e-poti izdajatelja in ponudnik e-poti prejemnika računa.

Če poslovni subjekt izda potrošniku račun, ki ni e-račun, in za njega ne velja zakon, ki ureja davčno potrjevanje računov pri gotovinskem poslovanju (t.i. negotovinski računi), mora izdajatelj računa zagotoviti pošiljanje podatkov o računu FURS najmanj v obsegu, kot je predpisano v 14. členu tega zakona, in sicer v roku 8 dni od izdaje računa.

V kolikor bo prišlo do digitalizacije posredovanja e-računov FURS v e-Slog standardu, 8-dnevni rok na strani izdajateljev računov lahko postane problematičen, v primeru tehnične okvare. Problem lahko nastane tudi, ko pride do izdaje računa izven Slovenije, ker bo te podatke moral še pretvarjati v e-Slog za FURS ali pa posredovati podatke na FURS skladno s 3. odstavkom 14. člena ZIERDED. Po drugi strani pa morajo tudi prejemniki računov, ki prejmejo račune, ki niso e-računi le-te posredovati na FURS prav tako v roku 8 dni.

Smiselno bi bilo 1. odstavek 14. člena prilagoditi tako, da bi bil rok za prejemnike računov enak njihovem roku za oddajo DDV obračunov (do zadnjega dne v mesecu za mesečne DDV zavezance). Ob tem je potrebno razmišljati tudi v smeri, da manjši in srednje veliki poslovni subjekti za te storitve najemajo računovodske servise, katerim morebiti podatke o prejetih računih že tako posredujejo z zamikom. Po drugi strani je potrebno tudi zaposlenim v teh računovodskih servisih in v računovodstvih podjetij zagotoviti pravico do odklopa v skladu z 142.a členom ZDR-1, o kateri je v zadnjem času tako veliko govora. Poleg tega je potrebno tudi računovodskim delavcem omogočiti vsaj enkrat letno dopust vsaj dva tedna skupaj, skladno z 162. členom ZDR-1³. **Torej, če upoštevamo to pravico vseh zaposlenih vsaj do dvotedenskega dopusta na leto, je rok iz predloga ZIERDED za posredovanje računov na FURS za prejemnike računov, ki je trenutno postavljen na 8 dni, absolutno prekratek. Dejansko posega v pravice delavcev, ki jih omogoča ZDR-1 in pristojnost posloводства o organiziranju delovnega procesa računovodskega servisa, kot poslovnega subjekta.**

3. Varovanje potrošnikov

Edini pozitivni predlog, ki smo mu naklonjeni, je predlog zakona, ki varuje potrošnike, in sicer tako, da tej kategoriji prejemnikov e-računov omogoča, da se prostovoljno odločijo, ali bodo prejeli e-račune ali pa račune v fizični / papirni obliki. Poslovni subjekti in proračunski uporabniki lahko potrošnikom izdajajo e-račune, če je potrošnik za to podal soglasje oziroma je bilo tako predhodno dogovorjeno s pogodbo ali splošnimi pogoji poslovanja, ki se uporabljajo in veljajo kot pogodba. Kadar pa poslovni subjekt ali proračunski uporabnik izda

³ Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1; Uradni list RS, št. 21/2013, 78/2013 - popr., 47/2015 - ZZSDT, 33/2016 - PZ-F, 52/2016, 15/2017 - odl. US, 22/2019 - ZPosS, 81/2019, 36/2020 - ZIUPPP, 49/2020 - ZIUZEOP, 61/2020 - ZIUZEOP-A, 80/2020 - ZIUOOPE, 98/2020 - ZIUPDV, 152/2020 - ZZUOOP, 175/2020 - ZIUOPDVE, 203/2020 - ZIUPOP DVE, 195/2020, 15/2021 - ZDUOP, 28/2021 - skl. US, 43/2021, 112/2021 - ZNUPZ, 119/2021 - ZČmIS-A, 202/2021 - odl. US, 206/2021 - ZDUPŠOP, 15/2022, 54/2022 - ZUPŠ-1, 141/2022 - ZNUNBZ, 88/2023 - ZOPNN-F, 95/2023 - ZIUOPZP, 114/2023, 117/2023 - ZIUOPZP-A, 136/2023 - ZIUZDS). Dobljeno 22. 9. 2024 na: <https://www.iusinfo.si/zakonodajna-knjiznica/zakon/Z13310HM/clen/142a>.

e-račun potrošniku, mora e-računu priložiti vizualizacijo vsebine računa v PDF, TIFF ali v drugem standardnem formatu, ki omogoča preprost vpogled v vsebino računa. Potrošnik ima možnost kadar koli preklicati soglasje za prejemanje e-računov in od poslovnega subjekta ali proračunskega uporabnika lahko zahteva, da mu račune pošilja v papirni obliki. Pričakujemo ozaveščanje in informiranje potrošnika, v izogib izvršilnim postopkom izterjave terjatev.

4. Ažurnost vodenja ponudnikov e-poti

Kot smo že zapisali seznam oziroma register ponudnikov e-poti vodi po predlogu ZIERDED UJP. V skladu s 1. odst. 20. členom predloga ZIERDED pa mora ponudnik e-poti voditi in UJP zagotavljati točne in ažurne podatke o njegovih prejemnikih. Predlagatelj mora tu natančneje zapisati, kaj pomeni voditi in zagotavljati ažurne podatke (npr. dnevno posredovanje podatkov, v enem delovnem dnevu ter predvideti izjeme, v kolikor ERP sistem ne bi deloval, v kolikšnem času mora sporočiti UJP spremembe njegovih prejemnikov, npr. v najkasneje 3 delovnih dneh). Povzemamo, da so roki nedorečeni in nepojasneni ter puščajo diskrecijsko pravico odločanja zakonodajalca, ki jih bo določil v pod zakonskih aktih.

5. Hramba prometnih podatkov o e-računih in e-dokumentih

V skladu s 1. odst. 22. člena ZIERDED mora vsak izdajatelj in prejemnik, razen potrošnika, zagotoviti hrambo e-računa v skladu z zahtevami predpisov, ki urejajo DDV (torej vseh e-računov v e-obliki vsaj 10 let oziroma e-računov za osnovna sredstva celo 20 let), ter v skladu s predpisi, ki urejajo knjigovodsko in računovodsko poslovanje.

V skladu s 1. odst. člena ZIERDED pa mora vsak ponudnik e-poti ter poslovni subjekt, ki neposredno izmenjuje e-račune in e-dokumente hraniti prometne podatke o izmenjanih e-računih in e-dokumentih dve leti od prejema ali posredovanja, v primeru iz tretjega odstavka 5. člena tega zakona pa tudi podatke o pretvorbi e-računa.

Tu se zastavlja vprašanje, ali ni doba za hranjenje dokumentov za ponudnike e-poti, ki izmenjujejo podatke in jih pretvarjajo v pravo obliko prekratka. Tudi z vidika določil zakonov o obdavčenju in ZDavP-2, ki določajo zastaranja za izpolnitev davčnih obveznosti. Ta predlog ruši temeljna načela ugotavljanja dejanskega stanja in načela materialne resnice v DIN postopkih. Predvideno je povratno posredovanje pretvorjenih podatkov nazaj tudi svojim naročnikom. Tu pa se zastavlja vprašanje, ali bodo naročniki takšne pretvorjene podatke sposobni prepoznati. Končno bi bilo smiselno razmisliti, ali ne bi bilo smiselno tu upoštevati splošnega zastaralnega roka, v smislu, da bi se prometni podatki tudi s strani ponudnikov e-poti hranili vsaj 5 let.

6. Globe po ZDavPr in ZIERDED

V skladu s 1. odstavkom 19. člena Zakona o davčnem potrjevanju računov (ZDavPr)⁴ šteje ne-posredovanje predpisanih podatkov (z 2. odst. 6. člena ZDavPr) FURS s strani pravne osebe za hujši davčni prekršek, ki se kaznuje z globo od 4.000 do 75.000 eurov.

Po 25. členu predloga ZIERDED pa je predpisana globa za pravne osebe za ne-posredovanje e-računov veliko nižja, saj le ta znaša od 1.000 do 3.000 EUR.

Glede na to, da je v predlogu predvideno tudi, da v kolikor izdajatelj e-računov in prejemnik e-računov posredujeta na FURS podatke skladno z določili ZIERDED, da jih potem ne potrebuje posredovati več skladno z ZDavPr, bi bilo najbrž smiselno globe tudi poenotiti.

7. Pričetek uporabe ZIERDED

Določbe ZIERDED, ki se nanašajo na obvezno izmenjavo e-računov in pravila izmenjave e-računov in e-dokumentov, se začnejo uporabljati:

- z dnem uveljavitve tega zakona za e-račune in e-dokumente, katerih prejemniki so proračunski uporabniki ali naročniki;
- junija 2026 za ostale poslovne subjekte.

Vmesni čas bi moral zadoščati za nadgradnjo sistema FURS za izvajanje kontrol ter prilagoditev/nadgradnjo ERP sistemov vseh poslovnih subjektov.

S tem so naše pripombe na predlog ZIERDED utemeljene.

⁴ Zakon o davčnem potrjevanju računov (ZDavPr; Uradni list RS, št. 57/2015, 69/2017, 3/2022 – ZDDV-1M in 40/2023). Dobljeno 21.9. 2024 na: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO7195>.