

PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O DAVČNEM POTRJEVANJU RAČUNOV

1. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

1.1. Ocena stanja

Zakon o davčnem potrjevanju računov (ZDavPR, Uradni list RS, št. 57/15) je bil sprejet julija 2015, veljati pa je začel avgusta. Pri njegovem sprejemanju se je kot poglobitni cilj zasledovalo »zmanjšanje obsega sive ekonomije in preprečevanje davčnih utaj in goljufij na področju DDV, davka od dohodkov pravnih oseb, davka od dohodkov od dejavnosti, dohodnine in drugih dajatev.« Z obveznim davčnim potrjevanjem računov naj bi se zagotovilo učinkovitejše pobiranje obveznih dajatev in s tem tudi pravičnejšo porazdelitev obstoječega davčnega bremena, doprinesel pa naj bi še k enakopravnijim pogojem poslovanja, ureditvi trga, preprečevanju neloyalne konkurence in hitrejšemu gospodarskemu razvoju.

Ker se je pri tem sledilo pravilu o čim manj izjemah, so bili v sistem davčnega potrjevanja računov vključene tudi vse nevladne organizacije, ne glede na višino njihovih prihodkov ali katero koli drugo njihovo značilnost. Po podatkih AJ PES je bilo v Republiki Sloveniji leta 2014 več kot 14.100 društev in drugih nevladnih organizacij z manj kot 5.000 evrov letnih prihodkov, še dodatnih 3.200 pa z manj kot 10.000 evrov. Gre večinoma za manjša lokalna društva upokojencev, vaška kulturna, športna, turistična, čebelarska, ribiška ipd. društva. Delujejo na področjih, ki niso komercialno zanimiva, njihov cilj pa je v prvi vrsti druženje in popestritev ter dvig kakovosti lokalnega okolja. Tržne dejavnosti praviloma ne opravljajo ali pa v zelo majhnem obsegu, saj gre že po zakonu za nepridobitne pravne osebe, ki lahko pridobitno dejavnost opravljajo samo dopolnilno, pa še takrat mora biti povezana z nepridobitnim namenom njihove ustanovitve. Večina pa jih pozna članarino, ki jo ponavadi zbirajo gotovinsko in za katero (ali vsaj njen del) morajo od 2. januarja 2016 svojim članom izdati davčno potrjen račun, saj jim v zameno zanjo običajno ponudijo kakšno delavnico ali izlet.

Gre za društva, v katerih je delo opravljeno brezplačno, saj gre že tradicionalno za prostovoljske organizacije, katerih nizki dohodki tudi sicer ne omogočajo zaposlitev. Praviloma zato pri njih ni niti DDV niti dohodnine niti davka od dohodkov pravnih oseb niti nobenih drugih dajatev ali prispevkov. Kar zberejo iz občinskih dotacij in članarin, porabijo za materialne stroške. Od obveznega davčnega potrjevanja računov pri malih lokalnih društvih oz. nevladnih organizacijah država torej ne more pričakovati več dajatev. Tudi sicer ne gre za področje, kjer bi cvetela siva ekonomija ali davčne goljufije, saj je komercialno zelo neperspektivno in ga ravno zato pokrivajo prostovoljska, ljubiteljska društva, ne pa gospodarske družbe.

Obvezno davčno potrjevanje računov v primeru majhnih lokalnih društev zato pomeni izrazito nesorazmeren ukrep, ki društvom nalaga dodatno delo in stroške, država pa od njega nima nobene koristi. Mnoga društva niti nimajo osnovnih pogojev za davčno potrjevanje računov, saj nimajo ne lastnih prostorov ne tehnične opreme. Posebej velja opozoriti tudi na društva upokojencev, kjer zaradi starostne strukture članstva - zlasti v tistih na podeželju, kjer večina članov presega 80 let – ne razpolagajo niti z osnovnim računalniškim znanjem, da bi lahko

delali z davčnimi blagajnami, kot to zahteva zakon. Prav tako za majhne organizacije ni zanemarljiv dodaten strošek z blagajnami – ministrstvo za finance je minimalni strošek za vstop v sistem potrjevanja ocenilo na do 300 evrov, kar npr. pri letnem društvenem proračunu 2000 evrov pomeni nezanemarljivih 15 %, k temu pa je potrebno prišteti vsaj še mesečne stroške za internet in licenco.

Veljavna ureditev je neustrezna tudi glede potrjevanja računov na območjih brez dostopa do interneta, kar se večinoma nanaša na planinske kočje in domove v upravljanju planinskih društev. Zakon namreč za takšne primere določa, da se računi izdajajo izključno iz vezane knjige računov, v desetih dneh pa jih je potrebno davčno potrditi. Ne dopušča pa, da bi se alternativno lahko uporabljajo elektronsko blagajno, ki bi se jo v določenem časovnem roku fizično preneslo na območje, kjer bi lahko vzpostavila elektronsko povezavo z davčno upravo, in na ta način potrdilo račune, čeprav je vsebinsko identična rešitev predvidena za primere, ko pride do začasne prekinitve povezave.

1.2. Razlogi za sprejem predloga zakona

Sprejem zakona je potreben iz razlogov razbremenitve manjših lokalnih društev in drugih nevladnih organizacij, pri katerih obvezno davčno potrjevanje računov predstavlja prekomeren ukrep. Ker gre za prostovoljske organizacije, ki delujejo na komercialno nezanimivih področjih in katerih namen ni opravljanje pridobitne dejavnosti, davčno potrjevanje računov pri njih ni smiselno, saj zaradi njihovih nizkih prihodkov, s katerimi pokrivajo predvsem materialne stroške, niso predmet obračunavanja DDV, davka od dohodkov pravnih oseb, davka od dohodkov od dejavnosti, dohodnine ali drugih dajatev. Te organizacije bodo sicer še vedno zavezane k izdaji računov na podlagi drugih zakonov, le davčno jih jim ne bo potrebno potrjevati. Na podlagi Zakona o davku na dodano vrednost bodo tako še vedno morale izstaviti račun za vsako dobavo blaga ali storitve in to tudi zavesti v svojih poslovnih knjigah. Na podlagi Zakona o davčnem postopku pa bodo imele glede izdaje računov dve možnosti: ali uporabiti »klasično« blagajno brez povezave z internetom, ki bo imela ustrezno programsko opremo (ki onemogoča popraviljanje podatkov) ali pa račun izdati iz vezane knjige računov, ki jo bodo vnaprej potrditi pri FURS

Drugi razlog za sprejem novele je vpeljava racionalnejšo rešitev za davčno potrjevanje računov na območjih, kjer ni dostopa do interneta in kjer torej ni mogoče vzpostaviti elektronske povezave z davčnim organom. Zakon trenutno za takšne primere določa, da se računi izdajajo izključno iz vezane knjige računov, v desetih dneh pa jih je potrebno davčno potrditi. Največkrat se to nanaša na planinske domove in kočje v upravljanju planinskih društev, kjer so večinoma že vrsto let uporabljali elektronske blagajne. Rešitev ni primerna, saj se v dobi vsesplošne elektronizacije zavezance sili nazaj k uporabi svinčnika in papirja. Namesto tega se za območja brez dostopa do interneta uvaja dodatna možnost, ki sicer že velja za primere začasne prekinitve elektronske povezave; in sicer, da se mora v teh primerih elektronsko blagajno v desetih dneh fizično prenesti na območje, kjer bo ta lahko vzpostavila elektronsko povezavo z davčno upravo. Takšno rešitev je npr. dve leti nazaj vpeljala tudi Madžarska.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji

Prvi cilj zakona je iz razlogov sorazmernosti nevladne organizacije z do 10.000 evri letnih prihodkov izvzeti iz sistema davčnega potrjevanja računov. Zanje bo še vedno veljala obveza izstavljanja računov ali s »klasično« blagajno brez povezave z internetom, ki bo imela ustrezno programsko opremo (ki onemogoča popravljanje podatkov), ali iz vezane knjige računov, ki jo bodo vnaprej potrjevale pri FURS.

Drugi cilj zakona je uvedba racionalnejše rešitve za davčno potrjevanje računov na območjih, kjer ni dostopa do interneta. Ob možnosti uporabe vezane knjige računov se vpeljuje še možnost uporabe elektronske blagajne na smiselno enak način, kot že velja za primere začasne prekinitve povezave.

2.2. Načela

Predlog zakona ne spreminja temeljnih načel veljavnega ZDavPR, povečuje pa pomen načela sorazmernosti na način, da se v večji meri upošteva obseg obveznosti zavezancev glede na korist, ki jih ima država od tega.

Z uvajanjem dodatne rešitve za območja brez internetnega dostopa se sledi tudi načelu poenostavitve, ki predpostavlja enostavne postopke z možnostjo uporabe modernih sredstev.

2.3. Poglavitne rešitve

Določa se nova izjema, kdaj neka oseba ni zavezanec za davčno potrjevanje računov; in sicer se med izjeme dodatno uvrščajo nevladne organizacije (društva, zavodi in ustanove), katerih prihodki preteklega leta ne presegajo 10.000 evrov.

Dodaja se tudi alternativna rešitev za primere izdaje računov na območjih brez dostopa do interneta. Poleg vezane knjige računov se omogoča uporaba elektronske blagajne pod pogojem, da zavezanec, ki je izdal račun z elektronsko napravo, napravo v desetih dneh fizično prenese na območje, kjer bo ta lahko vzpostavila elektronsko povezavo z davčno upravo, in na ta način potrdi izdane račune.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona ne bo imel finančnih posledic za proračun in druga javna finančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Za izvajanje zakona ni treba zagotoviti dodatnih sredstev v proračunu Republike Slovenije.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Pravo EU ne ureja neposredno področja davčnih blagajn in ga prepušča državam članicam. Praktično vse države EU, ki poznajo sistem davčnega potrjevanja računov, poznajo tudi izjeme za primere, ko je davčno blagajno sicer tehnično gledano možno uporabljati, a sama obveznost njene uporabe ni smiselna. Gre predvsem za primere, ko je obseg (gotovinskega) poslovanja osebe tako majhen, da bi obveznost nakupa in vzdrževanja blagajne predstavljala nesorazmeren ukrep.

Švedska

Na Švedskem uporaba davčnih blagajn ni potrebna pri zavezcih z letnim gotovinskim prometom pod cca. 18.600 evrov in tudi ne pri večjih podjetjih, za katere je davčna uprava ugotovila, da imajo dovolj dober sistem notranjih kontrol.

Portugalska

Portugalska ne zahteva davčne potrditve računa, če je poslovni subjekt ustanovljen na Portugalskem in ima manj kot 100.000 evrov letnega prometa.

Hrvaška

Na Hrvaškem k uporabi davčnih blagajn niso zavezane osebe, ki se jim davek na dohodek odmerja pavšalno. To so fizične osebe, ki samostojno opravljajo obrtniško dejavnost in imajo letne prihodke do cca. 19.700 evrov ali ki samostojno opravljajo dejavnost poljedelstva in gozdarstva in imajo letne prihodke do cca. 10.500 evrov, in ki hkrati niso zavezanci za DDV; nimajo ločenih poslovnih enot ali proizvodnih pogonov; ne opravljajo samostojne dejavnosti, za katere se davek odmerja na temelju poslovnih knjig, in ne opravljajo samostojne dejavnosti gostinstva in trgovine.

Madžarska

Madžarska pozna primerljiv sistem, kot se v tem zakonu predlaga glede uporabe davčne blagajne na območju, kjer ni dostopa do interneta. In sicer lahko v tem primeru zavezanci vseeno uporabljajo elektronsko blagajno, a morajo v roku enega meseca podatke poslati davčni upravi ali na CD-ju ali pa morajo blagajno fizično odnesti na območje, kjer dostop do interneta obstaja, in od tam elektronsko posredovati podatke o izdanih računih.

6. RAZLOG ZA OBRAVNAVO PO SKRAJŠANEM POSTOPKU

Predlagamo, da se predlog sprememb in dopolnitev zakona obravnava po skrajšanem postopku, ker gre za manjše spremembe in dopolnitve zakona.

2. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o davčnem potrjevanju računov (Uradni list RS, št. 57/15) se v drugem odstavku 3. člena doda nova 2. točka, ki se glasi:

»dobava blaga in storitev davčnega zavezanca, ki je društvo, zavod ali ustanova in katerega prihodki v preteklem letu ne presegajo 10.000 evrov;«.

Dosedanji 2. in 3. točka postaneta 3. in 4. točka.

2. člen

Prvi odstavek 11. člena se spremeni tako, da se glasi:

»Zavezanec, ki opravlja dejavnost ali del dejavnosti v poslovnem prostoru, ki se nahaja na območju, na katerem ni mogoče vzpostaviti elektronske povezave za izmenjavo podatkov z davčnim organom, izdaja račune v tem delu poslovne dejavnosti dokler ni mogoča vzpostavitev elektronske povezave z uporabo vezane knjige računov v skladu s predpisi, ki urejajo davčni postopek, ali z elektronsko napravo za izdajo računov s podatki iz prvega in četrtega odstavka 5. člena tega zakona brez enkratne identifikacijske oznake računa.«.

Doda se nov peti odstavek, ki se glasi:

»Zavezanec, ki uporablja elektronsko napravo za izdajo računov na podlagi prvega odstavka tega člena, mora z njo na območju, kjer je to mogoče, vzpostaviti elektronsko povezavo za izmenjavo podatkov z davčnim organom, in mu poslati podatke o računih iz drugega odstavka 6. člena tega zakona v desetih delovnih dneh od izdaje računa.«.

Dosedanji peti odstavek, ki postane šesti odstavek, se spremeni tako, da se glasi:

»Za obveznost potrjevanja računov po tem členu se smiselno uporabljajo 4. in 8. člen, peti in šesti odstavek 9. člena ter peti do sedmi odstavek 10. člena tega zakona.«.

3. člen

Ta zakon prične veljati 15. dan po objavi v Uradnem listu.

3. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu

Prvi člen uvaja novo izjemo, kdaj neka oseba ni zavezanec za davčno potrjevanje računov in sicer so to nevladne organizacije (društva, zavodi, ustanove), katerih prihodki preteklega leta ne presegajo 10.000 evrov.

Pri družtvih, zavodih in ustanovah (gre za pravne osebe, ki niso ustanovljene z namenom pridobivanja dobička, morebitno ustvarjenega presežka pa ne smejo deliti, temveč ga morajo porabiti za izvajanje ali razvoj svoje osnovne dejavnosti) namreč v primerih, ko njihovi letni dohodki ne presegajo niti 10.000 evrov, obveznost davčnega potrjevanja računov ni smiselna oz. sorazmerna. Predlog je tudi mednarodnopravno primerljiv. Praktično vse države EU, ki poznajo sistem davčnega potrjevanja računov poznajo tudi izjeme za primere, ko je davčno blagajno sicer tehnično gledano možno uporabljati, a sama obveznost njene uporabe ni smiselna. Gre predvsem za primere, ko je obseg (gotovinskega) poslovanja osebe tako majhen, da je obveznost nakupa in vzdrževanja blagajne nesorazmerna. Hrvaška tako ne zahteva davčnega potrjevanja računov za obrtnike, ki ob nekaterih drugih pogojih nimajo več kot 19.700 EUR evrov letnih prihodkov, in za osebe, ki samostojno opravljajo dejavnost poljedelstva ali gozdarstva in imajo letne prihodke do cca. 10.500 evrov. Podobno so na Švedskem izvzeta podjetja z letnim gotovinskim prometom do približno 18.600 evrov, na Portugalskem pa podjetja, ki imajo letnega prometa manj kot 100.000 evrov.

K 2. členu

Člen uvaja sledeče spremembe in dopolnitve obstoječega 11. člena:

- Dopolnitev prvega odstavka: Na območjih, kjer ni dostopa do interneta, računov ne bo treba več izdajati izključno ročno iz vezane knjige računov, kot to velja sedaj, temveč jih bo možno izdati tudi s pomočjo elektronske blagajne. V teh primerih bodo veljala povsem enaka pravila, kot že veljajo, če se račun izda na območju, kjer dostop do interneta sicer načeloma je mogoč, a je prišlo do prekinitve povezave. Takšen račun se lahko izda z elektronsko blagajno (in ne nujno samo ročno), a brez t.i. enkratne identifikacijske oznake.
- Nov peti odstavek: Zavezanec, ki bo izdal račun z elektronsko napravo na območju brez dostopa do interneta, bo moral izdane račune nato davčno potrditi v desetih delovnih dneh; in sicer tako, da bo elektronsko napravo fizično prenesel na območje, kjer bo ta lahko vzpostavila elektronsko povezavo z davčno upravo. Tudi ta rešitev je primerljiva s primeri, kjer pride do prekinitve povezave, ko po njeni ponovni vzpostavitvi elektronska blagajna sama posreduje podatke v davčno potrditev.
- Dopolnjen peti odstavek, ki postane šesti odstavek: Pri uporabi davčne blagajne na območjih brez dostopa do interneta se smiselno uporabljata peti in šesti odstavek 9. člena, ki urejata posredovanje enkratne identifikacijske oznake in njene hrambe v primeru izdaje računa brez internetne povezave.

Ostale določbe 11. člena ostajajo nespremenjene. Tako bo tudi v primeru izdaje računov z elektronsko blagajno potrebno pridobiti potrdilo Agencije za komunikacijska omrežja in storitve, da na nekem območju dostop do interneta ni mogoč, kar je zadostna varovalka, da ne bo prihajalo do zlorab. Če takšno potrdilo ne bo pridobljeno, izdaja računov na nov predlagan način ne bo dopustna.

K 3. členu

Člen določa rok, v katerem zakon prične veljati.

4. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJATA IN DOPOLNJUJETA

3. člen

(zavezanec za izvajanje postopka potrjevanja računov)

- (1) Zavezanka oziroma zavezanec za izvajanje postopka potrjevanja računov (v nadaljnjem besedilu: zavezanec) je oseba iz prvega in drugega odstavka 31. člena ZDavP-2, ki mora izdati račun.
- (2) Ne glede na prejšnji odstavek se za zavezanca ne šteje davčni zavezanec v naslednjih primerih:
 1. dobave blaga, ki jih opravi davčni zavezanec, ki nima sedeža v Republiki Sloveniji in za katere se kot kraj dobave po predpisih, ki urejajo davek na dodano vrednost, šteje Republika Slovenija, če skupna vrednost teh dobav v tekočem koledarskem letu oziroma v preteklem koledarskem letu presega 35.000 eurov, ali če se dobavitelj odloči, da je, ne glede na to, da vrednost njegovih dobav v tekočem koledarskem letu ne presega tega zneska, kraj teh dobav Republika Slovenija;
 2. dobava telekomunikacijskih storitev, storitev oddajanja ali elektronskih storitev, ki jih opravi davčni zavezanec, ki nima sedeža v Republiki Sloveniji, osebam, ki niso davčni zavezanci, po predpisih, ki urejajo davek na dodano vrednost;
 3. kontinuiranih dobav blaga in storitev naročniku, v dejavnostih oskrbe z električno energijo, plinom in paro, oskrbe z vodo, ravnanja z odplakami in odpadki, ter v telekomunikacijski dejavnosti, opravljenih na podlagi sklenjene pogodbe o dobavi med dobaviteljem in naročnikom, pri čemer dobavitelj račune izdaja množično, z uporabo sistema avtomatske obdelave podatkov, ločeno od blagajniških mest, periodično v vnaprej dogovorjenih časovnih intervalih, za plačilo prek univerzalnega plačilnega naloga, ter se računi naročniku vročijo preko izvajalca poštnih storitev, po elektronski poti oziroma na drug primerljiv način, plačilo računa pa se izvrši naknadno, po izdaji takšnega računa in ni neposredno povezano s posamezno dobavo blaga oziroma storitev.
- (3) Davčni zavezanec, ki izdaja račune v različnih dejavnostih, se ne šteje za zavezanca le glede izdaje računov za dobave iz drugega odstavka tega člena.

11. člen

(obveznosti zavezancev na področjih, kjer ni mogoča vzpostavitev elektronske povezave)

- (1) Zavezanec, ki opravlja dejavnost ali del dejavnosti v poslovnem prostoru, ki se nahaja na območju, na katerem ni mogoče vzpostaviti elektronske povezave za izmenjavo podatkov z davčnim organom, izdaja račune v tem delu poslovne dejavnosti z uporabo vezane knjige računov v skladu s predpisi, ki urejajo davčni postopek, dokler ni mogoča vzpostavitev elektronske povezave.
- (2) Zavezanec mora nezmožnost vzpostavitve elektronske povezave za izmenjavo podatkov dokazati s potrdilom Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije, ki je za zavezanca brezplačno in velja eno leto od dneva izdaje. Zavezanec pridobi potrdilo na podlagi vloge.
- (3) V primeru izdaje odločbe Agencije za komunikacijska omrežja in storitve o zavrnitvi izdaje potrdila iz prejšnjega odstavka stroški postopka bremenijo zavezanca.

(4) Zavezanec, ki uporablja vezano knjigo računov na podlagi prvega odstavka tega člena, mora davčnemu organu prek elektronske povezave poslati podatke o računih, izdanih z uporabo vezane knjige računov, v desetih delovnih dneh od dneva izdaje računa.

(5) Za obveznost potrjevanja računov po tem členu se smiselno uporabljajo 4. in 8. člen ter peti do sedmi odstavek 10. člena tega zakona.