



UDK 339.1

Rokovi primjene elektroničkog računa u javnoj nabavi

Božo Prelević, dipl. iur.

Propisi.hr

Ponuditelji koji sudjeluju u postupku javne nabave dužni su od 1. srpnja 2019. izdavati isključivo elektroničke račune. U prijelaznom razdoblju, od 1. prosinca 2018. ponuditelji koji sudjeluju u postupku javne nabave imaju mogućnost izbora hoće li već od tog datuma izdavati elektroničke račune, ili će ih do 1. srpnja 2019. izdavati u papirnatom obliku. Autor u članku analizira navedene i druge odredbe Zakona o izdavanju elektroničkog računa u javnoj nabavi, koji je na kraju u Hrvatskom saboru usvojen u bitno različitom tekstu od predloženog.

1. Uvod

U prošlom broju RiPup-a objavili smo članak o izdavanju elektroničkog računa u javnoj nabavi temeljen na Konačnom prijedlogu Zakona o izdavanju elektroničkog računa u javnoj nabavi¹ (u nastavku teksta: Konačni prijedlog Zakona), tekstu koji je još trebao biti raspravljen pred Hrvatskim saborom. Međutim, kao i puno puta do sada, na samoj saborskoj raspravi tekst Konačnog prijedloga Zakona izmijenjen je u svojem najznačajnijem dijelu, koji određuje samu bit zakona i koji se odnosi na:

- temeljne pojmove u Zakonu;
- rokove početka obveznog izdavanja elektroničkih računa u postupku javne nabave;
- izbor informacijskog posrednika u postupku zaprimanja i slanja elektroničkog računa u javnoj nabavi;
- rokove obveznog zaprimanja elektroničkog računa u postupku javne nabave.

U ovom broju RiPup-a stoga analiziramo tekst Zakona o izdavanju elektroničkog računa u javnoj nabavi, u sadržaju u kojem je i objavljen u „Narodnim novinama“ koji i mora biti jedini mogući temelj za potpunu informaciju čitateljima.

Sam Zakon o izdavanju elektroničkog računa u javnoj nabavi², stupio je na snagu 1. studenog 2018., osim njegovih najznačajnijih odredbi o rokovima obveznog izdavanja elektroničkog računa u javnoj nabavi koje stupaju na snagu 1. srpnja 2019. i rokovima obveznog zaprimanja elektroničkog računa u javnoj nabavi, koje stupaju na snagu 1. prosinca 2018. Treba istaknuti kako se odredbe Zakona odnose samo na postupak javne nabave, a ne na trgovinu općenito,

kako se iz napisa u javnosti često može pogrešno zaključiti. Budući smo o tekstu Konačnog prijedloga Zakona pisali već u prošlom broju RiPup-a, u nastavku analiziramo samo najznačajnije odredbe Zakona koje su, u odnosu na tekst Konačnog prijedloga Zakona, izmijenjene na samoj saborskoj sjednici.

2. Elektronički račun



ističemo...

Zakonom je određeno kako je elektronički račun, ili eRačun, račun koji je izdan, poslan i zaprimljen u strukturiranom elektroničkom obliku, a koji omogućuje njegovu automatsku i elektroničku obradu³.

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 dopunama⁴. Pri tome se pod europskom normom podrazumijeva 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 Europskog Parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi⁵, ispitala Europska komisija te je nakon ispitivanja objavila Provedbe-

3 Čl. 3. st. 1. t. 1. Zakona.

4 Čl. 4. Zakona.

5 SL L 133, od 6. svibnja 2014.

1 <http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-elektronickom-novcu-dru>

2 Nar. nov., br. 94/18 od 24. listopada 2018.

nu odluku 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 Vijeća⁶.

2.1. Obvezni osnovni elementi elektroničkog računa

Obvezni osnovni elementi elektroničkog računa određeni su Zakonom. Sukladno čl. 5. Zakona, obvezni osnovni elementi elektroničkog računa jesu, među ostalim:

- oznake procesa i računa te vrijeme izdavanja računa (godina, mjesec i dan te sat i minuta);
- razdoblje koje račun obuhvaća;
- podaci o prodavatelju;
- podaci o kupcu;
- podaci o primatelju plaćanja;
- podaci o poreznom predstavniku prodavatelja;
- upućivanje na ugovor;
- detalji o isporuci;
- upute za plaćanje;
- podaci o naknadama, ili davanjima;
- podaci o stavkama na računu;
- ukupni iznos računa;
- raščlanjeni prikaz PDV-a.



ističemo...

Osim navedenih elemenata, 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.

Zakom je određeno kako 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 navedenih elemenata elektroničkog računa. Prijelaznim i završnim odredbama Zakona je određeno kako se ovaj pravilnik mora donijeti u roku od tri mjeseca od dana stupanja Zakona na snagu, odnosno do 1. veljače 2019. Dakako, radi se samo o instruktivnom roku pa u slučaju da navedeni pravilnik ne bude donesen u tom roku, praktično nema pravnih sankcija.

3. Zaprimanje, obrada, izdavanje i slanje elektroničkih računa

Kako smo naveli, tekst Zakona koji je objavljen u "Narodnim novinama" na bitno je drugačiji način je u odredbama čl. 6. i 7. Zakona uredio pitanja zaprimanja, obrade, izdavanja i slanja elektroničkih računa, u odnosu na način na koji je ova materija bila uređena u istim odredbama Konačnog prijedloga Zakona prije završne saborne rasprave.

3.1. Rokovi zaprimanja i obrade elektroničkih računa

Zakonom je određeno kako su naručitelji obvezni zaprimati i obrađivati te izvršiti plaćanje elektroničkih računa i pratećih isprava izdanih sukladno europskoj normi, od 1. prosinca 2018.



ističemo...

Iz navedene zakonske odredbe, promatrane povezano s odredbom čl. 7. Zakona o kojoj navodimo nešto kasnije⁷, proizlazi kako su naručitelji zapravo obvezni zaprimati i obrađivati te izvršiti plaćanje elektroničkih računa nakon 1. prosinca 2018. samo ako ponuditelji upute naručitelju račun u elektroničkom obliku, na što ponuditelji, sukladno čl. 7. Zakona, nisu obvezni.

Za pravilno razumijevanje navedene odredbe potrebno je podsjetiti se definicije pojma "naručitelj" u smislu odredbi Zakona.

3.2. Pojam "naručitelja"

Zakonom je u čl. 3. st. 1. t. 6. određeno kako su javni naručitelji i decentralizirani javni naručitelji, javni naručitelji kako su definirani u zakonu kojim se uređuje javna nabava, odnosno u Zakonu o javnoj nabavi⁸ (u nastavku teksta: ZJN).



ističemo...

Nadalje, Zakonom je određeno kako su "naručitelji" u smislu zakonskih odredbi javni naručitelji iz navedene odredbe čl. 3. st. 1. t. 6. Zakona i sektorski naručitelji iz čl. 3. st. 1. t. 9. Zakona.

Spomenutom odredbom čl. 3. st. 1. t. 9. Zakona, sektorski naručitelji su sektorski naručitelji kako su definirani u ZJN-u.

Pojednostavljeno rečeno, pri definiranju pojma "naručitelj", kako to proizlazi iz zakonskih odredbi, moramo se poslužiti definicijom istog pojma iz odredbi ZJN-a.

3.2.1. Pojam "naručitelja" prema odredbama ZJN-a

ZJN-om je određeno kako se pod pojmom "naručitelja" podrazumijevaju javni i sektorski naručitelji⁹. Sukladno čl. 6. st. 1. ZJN-a, javni naručitelji su:

- Republika Hrvatska, odnosno državna tijela RH;
- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave;
- tijela javnog prava i;
- udruženja koje je osnovalo jedno, ili više od navedenih tijela (javnih naručitelja).

Državna tijela RH su javni naručitelji navedeni u Prilogu I. ZJN-a, kao i druga središnja tijela državne uprave te njihovi pravni sljednici.

Decentralizirani javni naručitelji su javni naručitelji navedeni u čl. 6. st. 1. t. 2. i 3. Zakona, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijela javnog prava, ili njihova udruženja¹⁰. Tijela javnog prava su subjekti koji ispunjavaju sve sljedeće uvjete:

- imaju pravnu osobnost;
- osnovani su posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nemaju industrijski, ili trgovački značaj, i;
- u iznosu većem od 50 % financira ih javni naručitelj, ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane javnog naručitelja, ili je više od polovine članova njihovih upravnih, upravljačkih, ili nadzornih tijela imenovao javni naručitelj.

⁷ Vidjeti pod 3.4.

⁸ Nar. nov., br 120/16, od 21. prosinca 2016.

⁹ Čl. 5. ZJN-a.

¹⁰ Čl. 6. st. 3. ZJN-a.

Indikativan popis javnih naručitelja u RH središnje tijelo državne uprave nadležno za politiku javne nabave (ministarstvo gospodarstva) objavljuje na Portalu javne nabave i ažurira prema potrebi.

Za razliku od navedenih javnih naručitelja, sektorski naručitelji jesu¹¹:

- javni naručitelji koji obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti;
- trgovačka društva u kojima javni naručitelj ima, ili može imati, izravno, ili neizravno, prevladavajući utjecaj temeljem svojeg vlasništva, financijskog udjela, ili temeljem pravila kojima je društvo uređeno i koja obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti;
- drugi subjekti koji obavljaju jednu od sektorskih djelatnosti na temelju posebnih, ili isključivih prava koja im je dodijelilo nadležno tijelo.

Odredbama ZJN-a je pojašnjen i pojam "prevladavajućeg utjecaja" pa se tako smatra kako javni naručitelj ima prevladavajući utjecaj u smislu navedene odredbe ZJN-a ako, izravno, ili neizravno:

- ima većinu upisanog kapitala društva, ili;
- kontrolira većinu glasova koji se odnose na dionice koje je društvo izdalo, ili;
- može imenovati više od polovine članova nadzornog, upravnog, ili odgovarajućeg tijela za upravljanje te vođenje poslova društva.

Sukladno čl. 7. st. 3. ZJN-a, posebna, ili isključiva prava u smislu odredbe čl. 7. ZJN-a su prava koja dodjeljuje nadležno tijelo temeljem zakona, podzakonskog propisa, ili akta uprave čiji učinak je ograničavanje obavljanja sektorske djelatnosti na jednog, ili više subjekata te koje značajno utječu na mogućnost drugih subjekata da obavljaju takvu djelatnost. Prava koja su dodijeljena putem javno objavljenog postupka, u kojem su bili određeni objektivni kriteriji za dodjelu tih prava, ne smatraju se posebnim, ili isključivim pravima u smislu ove odredbe ZJN-a. Navedeni postupci uključuju:

- postupke provedene sukladno odredbama ZJN-a, propisa kojim se uređuje javna nabava za potrebe obrane i sigurnosti, ili propisa kojim se uređuje dodjela koncesija ako je prethodno objavljen poziv na nadmetanje, ili;
- postupke kojima se osigurava odgovarajuća prethodna transparentnost za dodjelu ovlaštenja temeljem objektivnih kriterija za:
- izdavanje odobrenja za rad na postrojenjima za prirodni plin sukladno postupcima utvrđenim u posebnim propisima kojima se uređuje područje tržišta plina,
- odobrenje, ili poziv na nadmetanje za izgradnju novih postrojenja za proizvodnju električne energije sukladno posebnim propisima kojima se uređuje područje tržišta električne energije,
- izdavanje odobrenja o poštanskoj usluzi koja nije, ili ne smije biti rezervirana, sukladno postupcima utvrđenima u posebnim propisima kojima se uređuje pružanje poštanskih usluga,
- za izdavanje odobrenja za nastavak aktivnosti na iskorištavanju ugljikovodika sukladno posebnim propisima kojima se uređuje područje iskorištavanja ugljikovodika,
- za dodjelu ugovora o javnim uslugama u smislu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o uslugama javnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) BBR. 1170/70¹² (u nastavku teksta: Uredba (EZ) br. 1370/2007, kojima se uređuje javni prijevoz autobusom, tramvajem, željeznicom, ili podzemnom željeznicom, koji su ugovori dodijeljeni temeljem konkurentnog postupka

nadmetanja sukladno čl. 5. st. 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, ako je njegovo trajanje sukladno čl. 4. st. 3., ili 4. iste uredbe.

3.3. Povjeravanje zaprimanja i slanja elektroničkih računa informacijskom posredniku



ističemo...

Zakonom je određeno kako su javni naručitelji obvezni usluge informacijskog posredništva zaprimanja i slanja elektroničkih računa povjeriti Financijskoj agenciji (u nastavku teksta: FINA)¹³.

Iznimno od navedene odredbe, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijela javnog prava koja u iznosu većem od 50 % financira jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ili je više od polovine članova njihovih upravnih, upravljačkih, ili nadzornih tijela imenovala jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, usluge informacijskog posredništva zaprimanja i slanja elektroničkih računa mogu povjeriti bilo kojem informacijskom posredniku registriranom na području RH, ili druge države članice. U smislu zakonskih odredbi, FINA je centralni informacijski posrednik koji obavlja uslugu zaprimanja i slanja elektroničkih računa i pratećih isprava čiji je djelokrug definiran posebnim zakonom, odnosno obavlja elektroničku razmjenu računa između izdavatelja eRačuna i javnih naručitelja, sukladno europskom normom¹⁴, te na čiju su se centralnu platformu za razmjenu eRačuna dužni povezati ostali informacijski posrednici iz čl. 3. st. 1. t. 4. Zakona.

Sukladno navedenoj zakonskoj odredbi, informacijski posrednik je pravna osoba koja, sukladno europskoj normi, 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.



ističemo...

Za razliku od javnih naručitelja, sektorski naručitelji usluge informacijskog posredništva zaprimanja i slanja elektroničkih računa mogu povjeriti bilo kojem informacijskom posredniku registriranom na području RH, ili druge države članice¹⁵.

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.

11 Čl. 7. ZJN-a.

12 SL L 315, od 3. prosinca 2007.

13 Čl. 6. st. 2. Zakona.

14 Za pojam europske norme vidjeti pod 2.

15 Čl. 6. st. 4. Zakona.



**ističemo...**

Važno je naglasiti kako je Zakonom određeno da 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 računa¹⁶.

Usluge informacijskog posrednika iz Zakona ne uključuju usluge systemske integracije, odnosno međusobnog povezivanja hardverskih komponenata u jednu cjelinu zajedno s implementiranim softverskim komponentama čineći zajedno informacijski sustav. Visinu naknade za usluge zaprimanja i slanja elektroničkih računa za javne naručitelje, koji usluge informacijskog posredništva zaprimanja i slanja elektroničkih računa povjeravaju FINA-i, pravilnikom, koji se mora donijeti u instrucijskom roku¹⁷ od tri mjeseca od stupanja Zakona na snagu, propisuje čelnik središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove gospodarstva.

3.4. Rokovi izdavanja i slanja elektroničkih računa**ističemo...**

Zakonom je određeno kako su izdavatelji elektroničkih računa obvezni su izdavati i slati elektroničke račune i prateće isprave sukladno europskoj normi, od 1. srpnja 2019.

Podsjećamo kako je Zakonom određeno da je izdavatelj eRačuna je subject, ili tijelo koje izdaje, šalje, ili u ime kojeg se šalje elektronički račun i prateće isprave¹⁸. To znači kako se navedeni rok obveznog izdavanja elektroničkog računa u postupku javne nabave odnosi i na sve sudionike u postupku javne nabave koji nisu naručitelji, znači na ponuditelje, uključujući i trgovačka društva i fizičke osobe koje samostalno obavljaju gospodarsku djelatnost.

3.5. Zaprimanje i izdavanje računa u prijelaznom razdoblju

Iz prijelaznih i završnih odredbi Zakona proizlazi kako će se u prijelaznom razdoblju, do nastupanja rokova zaprimanja, obrade, izdavanja i slanja elektroničkih računa iz čl. 6. i 7. Zakona određenih u čl. 16. Zakona¹⁹, zaprimanje i izdavanje računa dovršit će se sukladno ugovorenim načinima plaćanja računa koji ugovori su proizašli iz postupaka javne nabave.

4. Zaključak

Razlog za donošenje Zakona u prvom redu treba tražiti u potrebi ubrzanja, ali i veće transparentnosti postupka javne nabave. Treba istaknuti kako se odredbe Zakona odnose samo na postupak javne nabave, a ne na trgovinu općenito. Međutim, promatrajući zadnje, ali i najavljene izmjene poreznih propisa, jasno dolazi do izražaja tendencija razvoja elektroničkog načina poslovanja, što će od poduzetnika svakako tražiti određena početna ulaganja, ali na dulje vrijeme vjerojatno znači i snižavanje materijalnih troškova i jednostavnije poslovanje.

Pri donošenju Zakona bili smo svjedoci izmjene Konačnog prijedloga zakona na samoj saborskoj sjednici. Ovakve izmjene upravo svjedoče potrebi parlamentarnih rasprava u kojima se na demokratski način, nakon provedene rasprave u dva saborska čitanja, uz sudjelovanje odgovarajućih ureda Hrvatskog sabora, finalizira konačni zakonski tekst. Isto tako, ovakve izmjene nas vode zaključku kako je od strane svih sudionika u stručnom informiranju javnosti oportuno pričekati objavljivanje konačnog zakonskog teksta u "Narodnim novinama", kako bi se bez obzira na dobre namjere brzog informiranja, izbjegla mogućnost nehotičnih pogrešaka u tumačenju zakonskog teksta.

Literatura:

- 1) Uredba (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 (SL L 119/1, 4.5.2016.) – www.europa.eu;
- 2) Uredba (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o uslugama javnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) BBR. 1170/70 (SL L 315, 3.12.2007.) – www.europa.eu;
- 3) Zakon o izdavanju elektroničkog računa u javnoj nabavi (Nar. nov., br. 94/18) – www.propisi.hr
- 4) Zakon o javnoj nabavi (Nar. nov., br. 120/16) – www.propisi.hr;
- 5) 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.) – www.europa.eu;
- 6) 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.) – www.europa.eu;
- 7) Konačni prijedlog Zakona o elektroničkom računu u javnoj nabavi – www.sabor.hr

Ne zaboravite:

- **Javni i sektorski naručitelj dužni su od 1. prosinca 2018. zaprimati elektroničke račune u postupcima javne nabave ako im budu dostavljeni.**
- **Ponuditelji i drugi izdavatelji elektroničkih računa u javnoj nabavi, mogu, ali ne moraju od 1. prosinca izdavati elektroničke račune koji ispunjavaju uvjete iz Zakona.**
- **Ponuditelji i drugi izdavatelji elektroničkih računa u javnoj nabavi, moraju od 1. srpnja 2019. izdavati elektroničke račune koji ispunjavaju uvjete iz Zakona.**
- **U prijelaznom razdoblju, do nastupanja navedenih rokova zaprimanja, obrade, izdavanja i slanja elektroničkih računa, izdavanje računa dovršit će se sukladno ugovorenim načinima plaćanja računa koji ugovori su proizašli iz postupaka javne nabave.**
- **Javni naručitelji su, uz iznimke određene zakonom, obvezni usluge informacijskog posredništva zaprimanja i slanja elektroničkih računa povjeriti FINA-i.**
- **Sektorski naručitelji mogu usluge informacijskog posredništva zaprimanja i slanja elektroničkih računa povjeriti bilo kojem informacijskom posredniku registriranom na području RH, ili druge države članice.**

¹⁶ Čl. 6. st. 6. Zakona.

¹⁷ Vidjeti pod 2.1.

¹⁸ Čl. 3. st. 1. t. 5. Zakona.

¹⁹ Vidjeti pod 3.1. i 3.4.