Dôvodová správa

**Osobitná časť**

**K Čl. I**

K § 1:

Ustanovuje sa predmet úpravy návrhu zákona, ktorým je okrem legálneho ukotvenia inštitútu zaručenej elektronickej faktúry a procesu fakturácie aj rámcové ukotvenie centrálneho ekonomického systému.

Základným východiskom z hľadiska personálnej a vecnej pôsobnosti je ustanovenie subjektov a okruhov právnych vzťahov, v ktorých sa zaručená elektronická fakturácia bude vykonávať, v § 3 návrhu zákona so súčasným ponechaním dobrovoľnej možnosti vydávať a prijímať zaručené elektronické faktúry aj v iných právnych vzťahoch, ak sa tak účastníci dohodnú. Na tento účel následne bude slúžiť informačný systém elektronickej fakturácie (ďalej len „IS EFA“).

Z hľadiska okruhu právnych vzťahov je potrebné povedať, že týmto zákonom nebudú dotknuté pravidlá, týkajúce sa zmluvných vzťahov, na základe plnenia z ktorých sa faktúry vydávajú, rovnako ako ani pravidlá ďalšieho nakladania s prijatými faktúrami.

K § 2:

Na účely tejto právnej úpravy sa zvolil pojem „zaručená elektronická faktúra“, aby nedochádzalo k zámene s pojmom „elektronická faktúra“ podľa zákona o DPH. Zároveň sa rozlišuje medzi zaručenou elektronickou faktúrou, ako inštitútom a zaručenou elektronickou fakturáciou, ako procesom.

Definíciu zaručenej elektronickej faktúry (dokumentu) spĺňa dokument, ktorý má (i) elektronickú podobu, (ii) náležitosti podľa návrhu zákona, (iii) predpísaný formát a (iv) predpísanú dátovú štruktúru.

Náležitosti, ako aj dátová štruktúra vychádzajú zo smernice, pričom samotná dátová štruktúra je definovaná odkazom na príslušnú technickú normu, ktorá je aj podľa smernice záväznou.

K § 3:

Navrhuje sa ustanoviť personálnu a vecnú pôsobnosť návrhu zákona, a to vymedzením okruhu osôb a druhu plnení, na ktoré sa bude návrh zákona vzťahovať.

Pokiaľ ide o povinné vydávanie a prijímanie zaručených elektronických faktúr, navrhuje sa nasledovné nastavenie:

* B2G povinné, pričom
* G sú verejní obstarávatelia a obstarávatelia vo vzťahoch z verejného obstarávania a štátne rozpočtové a príspevkové organizácie,
* B sú dodávatelia týchto subjektov,
* G2G povinné, pričom v oboch prípadoch pôjde o rovnaký rozsah verejných subjektov, ako v prvom prípade.

Pod pojmom „spracúvanie“ sa na účely § 3 ods. 3 myslí nakladanie s prijatou faktúrou podľa predpisov z oblasti účtovníctva.

Zároveň je dôležité uviesť, že na to, aby mal subjekt uloženú povinnosť prijímať, či vydávať zaručenú elektronickú faktúru, musí byť v jednom z uvedených postavení – teda verejný obstarávateľ/obstarávateľ, štátna rozpočtová alebo príspevková organizácia, či ich dodávateľ alebo odberateľ. Existujú totiž prípady, kedy takpovediac platobným miestom, ktorému sa doklad, slúžiaci ako podklad na úhradu doručuje a ktorý ho aj reálne uhrádza, je subjekt, ktorý plnenie ani nedodáva a ani neodoberá.

Typickým príkladom sú zdravotné poisťovne vo vzťahu k úhrade za poskytnutú zdravotnú starostlivosť podľa § 6 ods. 4 písm. s) a § 8 ods. 1, 3 a 17 zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov – v tomto prípade zdravotná poisťovňa nie je ani dodávateľom a ani odberateľom zdravotnej starostlivosti, čiže v týchto vzťahoch sa zaručená elektronická faktúra povinne nevydáva ani neprijíma.

Platí to aj vtedy, ak zdravotná poisťovňa je zároveň verejným obstarávateľom – poskytovateľ zdravotnej starostlivosti totižto nie je v týchto vzťahoch jej dodávateľom a poisťovňa nie je odberateľom zdravotnej starostlivosti. „Odberateľom“ poskytnutej zdravotnej starostlivosti je pacient, poistenec zdravotnej poisťovne, ktorá zaňho uhrádza úhradu z verejného zdravotného poistenia.

K § 4:

Definícia zaručenej elektronickej fakturácie (proces) pozostáva z troch štádií - (i) vyhotovenie, (ii) vydanie a (iii) prijatie zaručenej elektronickej faktúry na ďalšie spracovanie. Zjednodušene povedané, vyhotovením je vytvorenie zaručenej elektronickej faktúry, vydaním jej odoslanie prijímateľovi a prijatím jej sprístupnenie prijímateľovi.

Z hľadiska dostupnosti systému zaručenej elektronickej fakturácie návrh zákona vychádza z toho, že vyhotovenie zaručenej elektronickej faktúry je možné vlastným software nástrojom alebo cez informačný systém elektronickej fakturácie a vydanie zaručenej elektronickej faktúry je možné len cez informačný systém elektronickej fakturácie. Dôvodom tejto úpravy je centralizácia „vstupného bodu“ zaručenej elektronickej faktúry do IS EFA, pričom sa predpokladá, že samotné vydanie, teda spôsob vloženia zaručenej elektronickej faktúry do IS EFA bude možné nielen cez užívateľské rozhranie (manuálne), ale aj prostredníctvom automatizovaných postupov v komunikácii dvoch informačných systémov.

Prijatie zaručenej elektronickej faktúry sa navrhuje primárne nastaviť na elektronické schránky podľa zákona o e-Governmente, s možnosťou voľby prijímania faktúr priamo v informačnom systéme elektronickej fakturácie, resp. v centrálnom ekonomickom systéme.

Navrhuje sa tiež ustanoviť základné povinnosti správcu IS EFA, ktorých účelom je zabezpečiť také funkcionality systému, ktoré jednak umožnia postup podľa zákona, ale najmä zabezpečia identifikáciu osoby, ktorá faktúru vydala a ochránia samotnú integritu faktúry pred jej zmenou. Cieľom je vytvorenie dôveryhodného prostredia, v ktorom bude zaručená elektronická fakturácia prebiehať, bez potreby vynakladania dodatočných nákladov na strane zapojených subjektov, ktoré by boli spojené s ich identifikáciou vo vzťahu k podpisovaniu faktúr, či ochranou obsahu faktúr.

Identifikátor prípadu predstavuje jedinečnú identifikáciu zaručenej elektronickej faktúry vo vzťahu k odberateľovi plnenia, vo vzťahu ku ktorému sa faktúra vydáva a právneho titulu, na základe ktorého sa toto plnenie poskytuje. Ide o inštitút, ktorý má slúžiť najmä na automatizované spracovanie zaručenej elektronickej faktúry. Z dôvodu, že tento identifikátor prideľuje IS EFA, je aj určovanie spôsobu jeho tvorby zverené funkcionalite tohto systému.

K § 5 a 6:

Predmetné paragrafy inštitucionalizujú IS EFA a upravujú spôsob registrácie v ňom, na účely jeho používania.

Samotný IS EFA bude informačným systémom verejnej správy v správe MF SR, z čoho vyplýva podriadenosť pravidlám a regulácii podľa zákona č. 275/2006 Z.z. v znení neskorších predpisov a výnosu MF SR č. 55/2014 Z.z. v znení neskorších predpisov. Inými slovami, takýmto ukotvením IS EFA je zároveň zabezpečené definovanie všetkých povinností správcu k systému, ako aj technických a iných podrobností a štandardov, na systém kladených.

Na účely používania IS EFA sa navrhuje inštitút registrácie subjektu, ktorý je dvojkrokový. Prvým krokom je samotné vytvorenie osobného profilu, ktoré by v zásadnej väčšine prípadov malo prebehnúť automatizovane, využívajúc údaje z iných registrov. Registrácia je dokončená aktiváciou profilu, pod ktorou sa rozumie prvý prístup subjektu doň. Dôvodom je jednak možnosť mať „identifikovaného používateľa“ v systéme aj bez jeho úkonu a zároveň odbremenenie používateľa od vypĺňania údajov, ktorými už iné systémy v štáte disponujú.

Na účely prístupu a identifikácie subjektov sa primárne navrhuje využiť existujúce autentifikátory podľa zákona o e-Governmente a používať iné mechanizmy a nástroje len v prípade, ak osoba týmito autentifikátormi nedisponuje.

K § 7:

Ustanovenia o centrálnom ekonomickom systéme predstavujú rámcové zakotvenie informačného systému na výkon vnútorných riadiacich a organizačných procesov a s nimi súvisiacich činností, ktorý sa vytvára osobitným projektom. Jeho ukotvenie v návrhu zákona je odôvodnené aj tým, že sa predpokladá prepojenie s IS EFA v časti prijímania a spracúvania zaručených elektronických faktúr.

Výsledky auditu konsolidovaných účtovných závierok (KÚZ) vybraných účtovných jednotiek za posledné roky vyjadrujú najdôležitejšie potreby, ktoré je potrebné naplniť implementáciou centrálneho systému:

* efektívne nastavenie ekonomických procesov (predovšetkým účtovníctva a konsolidácie),
* presnosť účtovných závierok - decentralizácia účtovných procesov a procesov zostavovania KÚZ spôsobuje, že KÚZ zostavené za viaceré účtovné jednotky obsahujú chyby vyplývajúce z nekonzistentnosti v uplatňovaní účtovných zásad, metód a rozličných účtovných postupov,
* vysoká kvalita a konzistencia dát pre riadenie - aktuálne decentralizovaný stav správy a prevádzky ekonomických informačných systémov jednotlivými subjektmi verejnej štátnej správy vykazuje viacero nedostatkov s dopadmi na samotné subjekty, ako aj na kvalitu a konzistenciu dát poskytovaných pre riadenie verejných financií.

Obmedzenia dnešného stavu prevádzkovania ekonomických agend v organizáciách štátnej správy a zdôvodnenie potreby štandardizácie procesov a centralizácie v tejto oblasti bližšie popisuje aj uznesenie vlády SR č. 322/2015 „*Zámer dobudovania centrálnej metodicko-procesnej autority pre oblasť ekonomických a podporných agend a implementácie Centrálneho ekonomického systému v kontexte systému riadenia verejných financií*.“ (schválený dňa 17.júna 2015). Centralizácia má v tejto súvislosti viacero rovín, pričom podstatná je predovšetkým centralizácia metodická, ktorá sa dosiahne realizáciou projektových zámerov uvedených v schválenom reformnom zámere.

Zámer budovania centrálneho ekonomického systému vychádza z potreby centralizácie systémov riadenia verejných financií ako predpokladu pre budovanie modernej a efektívnej verejnej správy. Cieľom je implementácia ekonomického informačného systému ako základného prostriedku pre uplatnenie unifikácie a následnej optimalizácie ekonomických procesov subjektov štátnej správy, ktorá umožní ministerstvu financií ich centrálne metodicky riadiť a usmerňovať, zefektívňovať ich výkon a znižovať náklady na ich prevádzku. Centrálny ekonomický systém by tiež mal vytvoriť priestor na transformáciu ekonomických činností štátu na servisne poskytované služby.

Ustanovenia o centrálnom ekonomickom systéme sa nebudú aplikovať na subjekty súkromného práva.

K § 8:

Vzhľadom na to, že nábeh zaručenej elektronickej fakturácie má byť postupný nielen z pohľadu zapojených subjektov, ale aj z pohľadu štádií fakturácie, navrhuje sa, aby MF SR bolo oprávnené zavádzať IS EFA do prevádzky postupne a oznamovať vo svojom publikačnom orgáne dátum, odkedy budú jednotlivé skupiny subjektov, alebo ich časti, povinné systém používať, pričom rovnaká úprava sa navrhuje aj pokiaľ ide o štádiá fakturácie. Inými slovami, povinnosť používať IS EFA, resp. vydávať a prijímať zaručené elektronické faktúry je ustanovená zákonom a „dátum a rozsah“ začiatku jej plnenia bude upravený vo väzbe na vytvorenie a sprístupnenie funkcionalít IS EFA. Obdobný spôsob bol v minulosti použitý aj pri iných informačných systémoch.

K § 9:

Navrhuje sa upraviť jednotné miesto na sprístupňovanie tak zaručených elektronických faktúr, ako aj všetkých informácií podľa tohto zákona a na tento účel využiť primárne existujúce elektronické schránky podľa zákona o e-Governmente. Používateľ si následne bude môcť zvoliť aj iné miesto sprístupnenia, či už v systéme IS EFA alebo v centrálnom ekonomickom systéme. Na účely „synchronizácie“ informácií o doručení sa zároveň ukladá povinnosť zabezpečiť komunikáciu medzi modulom elektronických schránok a informačnými systémami podľa návrhu zákona.

K § 10:

Dátová štruktúra zaručenej elektronickej faktúry je definovaná priamo odkazom na technickú normu, ktorá bude dostupná bezodplatne. V ďalších podrobnostiach vykonávací predpis upraví (i) povolené formáty elektronických dokumentov pre zaručenú elektronickú faktúru, (ii) podrobnosti o spôsobe „vypĺňania“ jej náležitostí a (iii) podrobnosti o doručovaní v prípadoch, kedy prijímateľ nemá aktivovaný osobný profil (nie je registrovaný). Vo vzťahu k centrálnemu ekonomickému systému sa navrhuje ustanoviť rozsah a spôsob vykonávania jednotlivých postupov a noriem centrálneho ekonomického systému a termíny zavedenia a rozsah používania centrálneho ekonomického systému.

K § 11:

Na účely prvotného vytvorenia osobných profilov pre už existujúcich potenciálnych používateľov fakturačného systému sa navrhuje vytvorenie (nie aktivácia) ich osobných profilov do troch mesiacov od účinnosti zákona, pričom údaje na toto vytvorenie budú získané z dvoch základných evidencií, ktoré obsahujú jednak údaje o právnických osobách a orgánoch verejnej moci, ako aj o hospodárskych subjektoch, ako potenciálnych dodávateľoch v procesoch verejného obstarávania.

K § 12:

Navrhuje sa ustanoviť odkaz na transpozičnú prílohu k smernici.

**K Čl. II**

Nadväzne na registráciu v IS EFA sa navrhuje ustanoviť povinnosť poskytovania údajov zo zoznamu hospodárskych subjektov pre správcu systému, ktorý bude na základe týchto údajov vytvárať jednotlivé osobné profily.

**K Čl. III**

Navrhuje sa doplnenie zákona o technickej normalizácii, ktoré umožní bezplatné poskytovanie technických noriem v prípade, keď európska normalizačná organizácia alebo medzinárodný normalizačný orgán rozhodne o bezplatnom sprístupnení technických noriem v súvislosti s európskou legislatívou.

**K Čl. IV**

Účinnosť sa navrhuje ustanoviť na 1. augusta 2019.

**K prílohe č. 1:**

Navrhuje sa ustanoviť odkaz na transponovanú smernicu.

**K prílohe č. 2:**

Navrhuje sa ustanoviť rozsah osobných údajov a okruh dotknutých osôb, ktorých osobné údaje sa budú v ekonomickom informačnom systéme podľa § 7 zákona spracúvať.