

KLASA: UP/I 034-03/19-01/022
URBROJ: 580-09/64-2020-034
Zagreb, 25. svibnja 2020.

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja na temelju članka 31., članka 38. stavka 5. i 9. i članka 58. stavka 1. točke 15. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, br. 79/09 i 80/13), po inicijativi Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, za pokretanje postupka protiv informacijskog posrednika [...] i njegovih korisnika, radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja, po službenoj dužnosti, temeljem odluke Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja u sastavu: Mladen Cerovac, mag. iur., predsjednik Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, Vesna Patrlj, dipl. iur., zamjenica predsjednika Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, mr. sc. Ljiljana Pavlic, dr. sc. Mirta Kapural, dipl. iur. i Denis Matić, dipl. iur., članovi Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja, sa sjednice 21/2020., održane 25. svibnja 2020., donosi sljedeće

RJEŠENJE

Inicijativa se odbacuje jer nema uvjeta za pokretanje postupka po službenoj dužnosti.

Obrazloženje

1. Inicijativa za pokretanje postupka

Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja (dalje: AZTN) zaprimila je 25. studenog 2019., u smislu članka 37. Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja („Narodne novine“, br. 79/09 i 80/13; dalje: ZZTN), inicijativu Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta (dalje: podnositelj inicijative), u kojoj se u bitnome navodi kako isto Ministarstvo svakodnevno zaprima brojne upite i pritužbe javnih naručitelja, obveznika Zakona o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi (Narodne novine, br. 94/18; dalje: ZEIRJN), o uznemiravajućim dopisima korisnika informacijskog posrednika [...], u kojima se od javnih naručitelja traži suglasnost za zaprimanje eRačuna.

Podnositelj inicijative napominje kako navedeno postupanje predstavlja ponavljajući obrazac djelovanja informacijskog posrednika [...] i njegovih korisnika, budući da su pojedini korisnici navedenog informacijskog posrednika već prije upućivali i dostavljali javnim i sektorskim naručiteljima obrasce u kojima je tražena suglasnost za zaprimanje eRačuna, a sve protivno pozitivnim pravnim propisima Republike Hrvatske.

Navedeno postupanje, prema mišljenju podnositelja inicijative, predstavlja protupravnu, obmanjujuću i zavaravajuću poslovnu praksu, budući da su korisnici usluga navedenog informacijskog posrednika dobro upoznati s činjenicom da se u slučaju javne i bagatelne nabave javnih naručitelja ne radi o poslovnim odnosima dva poduzetnika (*business to business* - B2B) koje regulira u smislu izdavanja računa pa tako i eRačuna, Zakon o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine, br. 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16, 106/18, 121/19; dalje: Zakon o PDV-u) kada je suglasnost za zaprimanje eRačuna potrebna i obvezna, već se

radi o odnosima s javnim naručiteljima i sektorskim naručiteljima odnosno javnoj nabavi (*business to government* - B2G), koji odnosi podrazumijevaju zakonsku obvezu zaprimanja i izdavanja eRačuna bez prethodne suglasnosti.

Podnositelj inicijative ističe kako opisanim postupanjem, korisnici informacijskog posrednika [...] svojim partnerima (naručiteljima) dostavljaju dopise kojima imenuju isključivo [...] kao mogućeg informacijskog posrednika za razmjenu eRačuna, ne bi li predmetnom posredniku priskrbili nove korisnike, koje postupanje predstavlja potencijalno usklađeno djelovanje, koje kao cilj ili posljedicu ima narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu informacijskih posrednika za razmjenu eRačuna, a kojima se potencijalno dijeli tržište ili izvori nabave i neizravno uvjetuje sklapanje ugovora prihvaćanjem od drugih ugovornih strana dodatnih obveza, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi s predmetom tih ugovora.

U pravitku predmetne inicijative AZTN-u je dostavljena preslika elektroničke pošte u kojoj je poduzetnik [...], kao korisnik informacijskog posrednika [...], dostavio [...] županiji „Suglasnost za zaprimanje računa u elektroničkom obliku putem [...]“ s molbom za davanje navedene suglasnosti, zatim preslika korespondencije putem elektroničke pošte vezano uz zaključenje ugovora o slanju eRačuna između novog korisnika i Financijske agencije, sa sjedištem u Zagrebu, Ulica grada Vukovara 70 (dalje: FINA), te preslika Obavijesti koja je na zahtjev podnositelja inicijative poslana svim javnim i sektorskim naručiteljima putem Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske, vezano uz obrasce koje su pojedini korisnici informacijskih posrednika upućivali i dostavljali javnim i sektorskim naručiteljima, a u kojima je tražena suglasnost za zaprimanje eRačuna sukladno Zakonu o PDV-u.

2. Prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu

Temeljem predmetne inicijative, AZTN je sukladno svojim zakonskim ovlastima iz članka 32. točke 1. podtočki a) i b) Zakona o zaštiti tržišnog natjecanja (Narodne novine, broj 79/09 i 80/13; dalje: ZZTN), proveo prethodno ispitivanje stanja na mjerodavnom tržištu pružanja usluga informacijskog posredništva zaprimanja i slanja elektroničkih računa i pratećih isprava u Republici Hrvatskoj (dalje: mjerodavno tržište), u svrhu utvrđivanja postoje li dostatne indicije za pokretanje postupka po službenoj dužnosti protiv informacijskog posrednika [...] i njegovih korisnika.

Dopisima AZTN-a od 27. travnja 2020. zatražena su očitovanja, podaci i dokumentacija od sedamnaest (17) informacijskih posrednika navedenih na internetskoj stranici podnositelja inicijative (<https://www.mingo.hr/page/kako-do-e-racuna>).

Na temelju zaprimljenih očitovanja, podataka i dokumentacije informacijskih posrednika, utvrđeno je kako je riječ o relativno mladom i dinamičnom tržištu, tehnološki vrlo kompleksnom, koje je još u fazi razvoja. Vezano uz razmjenu elektroničkih računa i pratećih isprava u postupcima javne nabave, izdavatelji elektroničkih računa, sukladno odredbama ZEIRJN-a, obvezni su od 1. srpnja 2019. izdavati i slati elektroničke račune i prateće isprave sukladno europskoj normi.

Usluge zaprimanja i slanja elektroničkih računa i pratećih isprava, kao i usluge upravljanja cjelokupnim poslovnim procesom izdavanja, zaprimanja, slanja i arhiviranja eRačuna, na mjerodavnom tržištu pružaju različiti informacijski posrednici.

Tako primjerice na mjerodavnom tržištu djeluju informacijski posrednici koji su proizvođači ERP rješenja (programskog sustava za upravljanje poslovanjem), a svojim korisnicima pored programske podrške za upravljanje poslovnim procesom zaprimanja, obrade, knjiženja i plaćanja računa, pružaju i uslugu elektroničke razmjene računa, zatim informacijski posrednik koji je primarno telekom operater, pa u sklopu svojih usluga za poslovne korisnike, integrirano s rješenjima za razmjenu računa i pratećih isprava, nudi i primjerice korištenje fiskalne

blagajne, pohrane podataka u oblaku ili korištenje ERP rješenja, informacijski posrednik koji je pružatelj usluge ispisa svojim korisnicima, pri čemu nudi elektroničku dostavu svih podataka o računima, koje onda po potrebi dostavlja u papirnatom ili elektroničkom obliku, informacijski posrednik koji je sistemski integrator za veliki poslovni sustav, a svojim korisnicima pored razmjene elektroničkih računa pruža i usluge održavanja ERP poslovnog ustava za upravljanje poslovanjem, informacijski posrednik koji svojim korisnicima (velikim trgovačkim lancima) nudi integraciju EDI dobavnog lanca i povezivanje svih poslovnih dokumenata (kataloga, narudžbenica, otpremnica i sl.) te informacijski posrednik koji je temeljem zakonskih odredbi određen kao centralni informacijski posrednik i na čiju centralnu platformu se moraju povezati svi ostali informacijski posrednici.

Međusobni odnosi naručitelja ili izdavatelja elektroničkog računa s informacijskim posrednicima, koji nastanu pružanjem usluge zaprimanja i slanja elektroničkih računa i pratećih isprava, u pravilu su uređeni ugovorima ili dodacima na postojeće ugovore o pružanju drugih usluga, kao što su primjerice održavanje programskih rješenja, elektroničko arhiviranje, praćenje i upravljanje digitalnim poslovnim procesima i sl. Manji broj informacijskih posrednika svoju uslugu nudi bez ugovorne obveze.

Iz analize dostavljenih ugovora koji su zaključeni između [...] i njegova tri najveća naručitelja i/ili izdavatelja elektroničkih računa, prema vrijednosti pruženih usluga zaprimanja i/ili slanja elektroničkih računa i pratećih isprava, proizlazi kako je predmet navedenih ugovora uređenje međusobnih prava i obveza ugovornih strana vezano uz uporabu usluga i proizvoda koje pruža [...], osobito usluga za slanje i zaprimanje eRačuna i drugih [...].

Navedeni ugovori ne sadrže odredbe o obvezi navedenih naručitelja i/ili izdavatelja elektroničkih računa da svojim partnerima (naručiteljima) dostavljaju dopise kojima traže suglasnost za prihvaćanje računa u elektroničkom obliku ili kojima imenuju isključivo [...] kao mogućeg informacijskog posrednika za razmjenu eRačuna, kako bi, prema navodima iz predmetne inicijative, posredniku [...] priskrbili nove korisnike.

Na internetskim stranicama informacijskog posrednika [...], u dijelu pod nazivom “[...]”, navedeno je kako subjekti koji zaprimaju eRačun ne trebaju imati ugovorenu uslugu, već eRačun mogu zaprimiti svi pravni subjekti koji posjeduju pretinac elektroničke pošte.

Činjenica da subjekti koji zaprimaju eRačun ne trebaju imati ugovorenu uslugu proizlazi i iz navoda drugog informacijskog posrednika koji u svojem očitovanju AZTN-u, između ostalog, ističe kako neki informacijski posrednici svojim korisnicima smatraju i one pravne subjekte kojima samo šalju račun elektroničkom poštom pri čemu ti pravni subjekti nemaju nikakav ugovor niti šalju svoje račune preko tih informacijskih posrednika.

Vezano uz pravne ili činjenične zapreke s kojima se susreću na mjerodavnom tržištu, pojedini informacijski posrednici u svojim očitovanjima AZTN-u između ostalog navode kako veliki broj prodavatelja ERP sustava, u koje su integrirani određeni informacijski posrednici, ne dozvoljavaju krajnjim korisnicima nikakvu mogućnost izbora informacijskog posrednika odnosno odbijaju integraciju novih informacijskih posrednika.

Iz dostavljene dokumentacije u prilogu predmetne inicijative proizlazi kako je krajnji korisnik knjigovodstvenog sustava u koji je integriran [...], imao stvarnu mogućnost izbora i zaključenja ugovora s nekim drugim informacijskim posrednikom, konkretno FINOM.

3. Posebni propisi kojima je uređeno zaprimanje i slanje elektroničkih računa u javnoj nabavi

Na javne i sektorske 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, primjenjuju se odredbe ZEIRJN-a.

Elektronički račun ili eRačun je račun koji je izdan, poslan i zaprimljen u strukturiranom elektroničkom obliku, a koji omogućuje njegovu automatsku i elektroničku obradu. (članak 3. stavak 1. točka 1. ZEIRJN-a)

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. (članak 3. stavak 1. točka 4. ZEIRJN-a)

Izdavatelj eRačuna je subjekt ili tijelo koje izdaje, šalje ili u ime kojeg se šalje elektronički račun i prateće isprave. (članak 3. stavak 1. točka 5. ZEIRJN-a)

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, u skladu s europskom normom, te na čiju su se centralnu platformu za razmjenu eRačuna dužni povezati ostali informacijski posrednici. (članak 3. stavak 1. točka 3. ZEIRJN-a)

Javni i sektorski naručitelji, kako su definirani u zakonu kojim se uređuje javna nabava, obvezni su od 1. prosinca 2018. zaprimati i obrađivati te izvršiti plaćanje elektroničkih računa i pratećih isprava izdanih sukladno europskoj normi. (članak 6. stavak 1. ZEIRJN-a)

Izdavatelji elektroničkih računa obvezni su od 1. srpnja 2019. izdavati i slati elektroničke račune i prateće isprave sukladno europskoj normi. (članak 7. ZEIRJN-a)

Javni naručitelji obvezni su usluge informacijskog posredništva zaprimanja i slanja elektroničkih računa povjeriti Financijskoj agenciji (FINA). Iznimno od navedenog, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijela javnog prava koja u iznosu većem od 50 posto 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 Republike Hrvatske ili druge države članice Europske unije. (članak 6. stavak 2. i 3. ZEIRJN-a)

Sektorski naručitelji usluge informacijskog posredništva zaprimanja i slanja elektroničkih računa mogu povjeriti bilo kojem informacijskom posredniku registriranom na području Republike Hrvatske ili druge države članice Europske unije. (članak 6. stavak 4. ZEIRJN-a)

ZEIRJN ne utječe na primjenu odredbi zakona kojim se uređuju obračunavanje i plaćanje poreza na dodanu vrijednost i pripadajućih podzakonskih akata. (članak 11. ZEIRJN-a)

U smislu članka 80. Zakona o PDV-u i članka 161. Pravilnika o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine, br. 79/13, 85/13, 160/13, 35/14, 157/14, 130/15, 115/16, 1/17, 41/17, 128/17, 106/18, 1/19, 1/20; dalje: Pravilnik), računom se smatra i račun koji se izdaje i zaprima u elektroničkom obliku pod uvjetom da postoji suglasnost primatelja za prihvrat takvog računa. Suglasnost za prihvaćanje računa u elektroničkom obliku primatelj daje u pisanom obliku ili dogovorom o obradi ili plaćanju primljenog računa.

4. Odluka Vijeća za zaštitu tržišnog natjecanja

Vijeće za zaštitu tržišnog natjecanja (u daljnjem tekstu: Vijeće), sukladno ovlastima iz članka 27. i članka 31. ZZTN-a, na sjednici 21/2020, održanoj 25. svibnja 2020., razmatralo je navedeni predmet te je donijelo odluku da se predmetna inicijativa odbaci u smislu članka 38. stavka 5. ZZTN-a jer nema uvjeta za pokretanje postupka AZTN-a po službenoj dužnosti protiv informacijskog posrednika [...] i njegovih korisnika, radi utvrđivanja sprječavanja, ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja u smislu članka 38. stavaka 1. i 3. te članka 39. ZZTN-a, a vezano uz primjenu članka 8. ZZTN-a koji uređuje zabranjene sporazume poduzetnika i članka 13. ZZTN-a koji uređuje zlouporabe vladajućeg položaja poduzetnika.

Odluku o odbacivanju predmetne inicijative Vijeće temelji na sljedećim razlozima:

Na temelju predmetne inicijative i rezultata prethodnog ispitivanja stanja na mjerodavnom tržištu, nisu utvrđene dostatne indicije za pokretanje postupka AZTN-a po službenoj dužnosti protiv informacijskog posrednika [...] i njegovih korisnika radi utvrđivanja zabranjenog sporazuma iz članka 8. ZZTN-a odnosno zlouporabe vladajućeg položaja iz članka 13. ZZTN-a.

Slanje dopisa javnim i sektorskim naručiteljima, od strane korisnika informacijskog posrednika [...], u kojima se, prema navodima iz predmetne inicijative, od navedenih naručitelja traži suglasnost za prihvaćanje računa u elektroničkom obliku i/ili kojima imenuju isključivo [...] kao mogućeg informacijskog posrednika ne bi li predmetnom posredniku priskrbili nove korisnike, prema ocjeni Vijeća, ne predstavlja usklađeno djelovanje koje bi kao cilj ili posljedicu moglo imati narušavanje tržišnog natjecanja na mjerodavnom tržištu odnosno značajan negativni učinak na barem jedan od parametara na istom tržištu koji se tiču tržišnog natjecanja, kao što je to primjerice cijena, proizvodnja, kvaliteta proizvoda, raznolikost proizvoda, inovacije ili pristup tržištu.

Naime, iz dostavljene dokumentacije u prilogu predmetne inicijative proizlazi kako je u konkretnom slučaju riječ o „suglasnosti za prihvaćanje računa u elektroničkom obliku sukladno odredbama Zakona o PDV-u i Pravilnika“, kojima je izričito propisano da će se računom smatrati i račun koji se izdaje i zaprima u elektroničkom obliku, pod uvjetom da postoji suglasnost primatelja za prihvrat takvog računa.

U kontekstu korištenja elektroničkih računa za potrebe PDV-a, suglasnost za prihvaćanje računa u elektroničkom obliku (dana u pisanom obliku ili dogovorom o obradi ili plaćanju primljenog računa), neophodan je preduvjet koji mora biti ispunjen kako bi se računi koji se izdaju i zaprimaju u elektroničkom obliku smatrali računima s aspekta odredbi Zakona o PDV-u i Pravilnika, na čiju primjenu ne utječu odredbe ZEIRJN-a.

S druge strane, u postupcima javne nabave, suglasnost javnih i sektorskih naručitelja za prihvaćanje računa u elektroničkom obliku sukladno odredbama Zakona o PDV-u i Pravilnika nije potrebna, budući da je odredbama ZEIRJN-a izrijekom utvrđena zakonska obveza navedenih naručitelja da od 1. prosinca 2018. moraju zaprimati i obrađivati te izvršiti plaćanje elektroničkih računa i pratećih isprava izdanih sukladno europskoj normi.

Na zahtjev podnositelja inicijative poslana je 18. lipnja 2019. Obavijest svim javnim i sektorskim naručiteljima putem Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske, da ne daju suglasnost ni na kakve obrasce za zaprimanje eRačuna, budući da zaprimanje eRačuna predstavlja njihovu zakonsku obvezu te suglasnost nije potrebna.

Dakle, podnositelj inicijative je kao nadležno resorno tijelo i nositelj ZEIRJN-a, slanjem navedene Obavijesti otklonio moguće krivo tumačenje ZEIRJN-a u dijelu koji se odnosi na obvezu zaprimanja eRačuna.

S aspekta propisa o zaštiti tržišnog natjecanja, sporno bi eventualno bilo kada bi informacijski posrednik [...] i/ili njegovi korisnici uvjetovali javnim i sektorskim naručiteljima sklapanje ugovora s navedenim informacijskim posrednikom, prihvatanjem od strane javnih i sektorskih naručitelja dodatnih obveza, koje po svojoj prirodi ili običajima u trgovini nisu u vezi s predmetom tih ugovora, što ovdje nije slučaj.

Slanje dopisa od strane korisnika informacijskog posrednika [...] njihovim poslovnim partnerima (dobavljačima, naručiteljima) u kojima ih traže suglasnost da svoje poslovne procese povjere informacijskom posredniku [...] i/ili u kojima ističu da su „već duže razdoblje korisnici [...] putem kojeg je razmjena računa brža i sigurnija, te omogućuje znatne uštede i za pošiljatelja i za primatelja“, kako je to navedeno u Suglasnosti za zaprimanje računa u elektroničkom obliku putem [...], dostavljenoj u pravitku predmetne inicijative, prema ocjeni Vijeća, može predstavljati oblik oglašavanja i promotivne aktivnosti u svezi poslovanja i djelatnosti informacijskog posrednika [...].

Za razliku od ostalih javnih naručitelja koji su obvezni usluge informacijskog posredništva zaprimanja i slanja elektroničkih računa povjeriti FINI, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i tijela javnog prava iz članka 6. stavka 3. ZEIRJN-a, kao i sektorski naručitelji, na temelju izričitih odredbi ZEIRJN-a, mogu usluge informacijskog posredništva zaprimanja i slanja elektroničkih računa, povjeriti bilo kojem informacijskom posredniku registriranom na području Republike Hrvatske ili druge države članice Europske unije.

Utvrđivanje je li u konkretnom slučaju eventualno riječ o zavaravajućem oglašavanju koje na bilo koji način, uključujući njegovo predstavljanje, dovodi u zabludu ili je vjerojatno da će dovesti u zabludu osobe kojima je upućeno ili do kojih dopire, pa je vjerojatno da će zbog toga utjecati na njihovo ekonomsko ponašanje, u nadležnosti je drugih tijela i/ili institucija, različitih od AZTN-a.

Slijedom navedenog, AZTN je na temelju odluke Vijeća odlučio kao u izreci ovoga rješenja.

Uputa o pravnom lijeku

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba, ali podnositelj inicijative može tužbom pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od trideset (30) dana od dana dostave ovog rješenja.

Predsjednik Vijeća
za zaštitu tržišnog natjecanja

Mladen Cerovac, mag. iur.

Napomena:

Sukladno članku 53. ZZTN-a, podaci koji predstavljaju poslovnu tajnu izuzeti su od objavljivanja te su u tekstu označeni [...]