

PRILOGA 3:

**REDNI POSTOPEK
(EVA 2022-1611-0086)**

ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O FINANČNI UPRAVI

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

Državni zbor Republike Slovenije je Zakon o finančni upravi (v nadaljnjem besedilu: ZFU) sprejel na seji 31. marca 2014, objavljen pa je bil v Uradnem listu RS, št. 25/14 z dne 11. aprila 2014. ZFU ureja načela delovanja, organizacijo, naloge in pooblastila Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: finančna uprava), pravice ter posebnosti delovnopравnih razmerij javnih uslužbencev finančne uprave in druga vprašanja, povezana z delovanjem finančne uprave.

Finančna uprava je z združitvijo Davčne uprave Republike Slovenije in Carinske uprave Republike Slovenije v letu 2014 postala enovit upravni organ. Razvoj sistema pobiranja obveznih dajatev ter spremenjene okoliščine za delo carinske službe zaradi širitev Evropske unije sta namreč zahtevala spremembe pri organiziranju služb, ki so pristojne za pobiranje obveznih dajatev.

Finančna uprava je bila ustanovljena z Uredbo o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 35/15, 62/15, 84/16, 41/17, 53/17, 52/18, 84/18, 10/19, 64/19, 64/21, 90/21, 101/21, 117/21, 78/22 in 91/22). Uredba o določitvi finančnih uradov Finančne uprave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 57/14, 92/14, 80/16, 145/21 in 20/22) določa finančne urade finančne uprave, območje in sedež Generalnega finančnega urada in finančnih uradov ter razmejitev nalog med njimi.

Z ZFU in uredbo se tako ureja položaj finančne uprave ter določajo naloge in okvir za njeno delovanje. Eno od bistvenih načel delovanja upravnega organa je načelo zakonitosti in samostojnosti (2. člen Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21 in 189/21)).

Z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančni upravi (Uradni list RS, št. 39/22 z dne 21. marca 2022; v nadaljnjem besedilu: novela ZFU-A), ki ga je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 11. marca 2022, so bile med drugim uveljavljene spremembe in dopolnitve, ki so posegle v sistemsko ureditev odločanja v upravnih postopkih; imenovanja vodij notranjih organizacijskih enot finančnih uradov; v samostojnost dela inšpektorja. Določeno je bilo mandatno imenovanje direktorjev finančnih uradov s strani predstojnika finančne uprave (za dobo petih let). Uvedlo se je kolegijsko odločanje v najzahtevnejših primerih davčnega postopka. Dopolnila se je ureditev, ki ureja odvzem pooblastil uradni osebi s strani predstojnika. Predstojnik lahko v primeru, če inšpektor krši pravila vodenja in odločanja posameznega postopka, zadevo dodeli drugemu inšpektorju v vodenje in odločanje. Predstojnik lahko s sklepom v disciplinskem postopku odvzame inšpektorju pooblastila zaradi ponavljajočih se nepravilnosti pri odločanju. Dopolnjeni so bili pogoji za uvedbo finančne preiskave (ki se uvede, ko so dani razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bili kršeni predpisi o obdavčenju ali predpisi s področja prirejanja iger na srečo); določeno je bilo, da se po

zaključku finančne preiskave lahko opravi inšpekcijski nadzor, ki se praviloma začne z vročitvijo sklepa o inšpekcijskem nadzoru, če pa bi bil postopek inšpekcijskega nadzora ogrožen, pa so navedeni primeri ogroženosti, zaradi katerih se inšpekcijski nadzor lahko začne brez izdaje sklepa. S predlaganimi rešitvami se odpravljajo neustreznosti oziroma pomanjkljivosti, uvedene z novelo ZFU-A.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Finančna uprava poleg pobiranja davkov, ki je njena temeljna naloga, opravlja številne naloge na drugih nedavčnih področjih. Te naloge opravlja predvsem na področju izvršbe, nadzora ter z njim povezanim vodenjem in odločanjem v prekrškovnih postopkih.

Nekatere spremembe in dopolnitve v noveli ZFU-A, ki naj bi izboljšale pravno varnost strank v postopku s finančno upravo ter z večjo možnostjo organiziranja poslovnih procesov povečale učinkovitost delovanja finančne uprave tako, da bo zagotavljala zakonito in pravilno izvajanje zakonov o obdavčenju in drugih predpisov, za katere je pristojna, temu cilju ne sledijo. Za nekatere rešitve v noveli ZFU-A, ki predstavljajo t. i. »lex specialis« ureditev položaja direktorjev finančnih uradov, inšpektorjev in upravnega postopka, ni najti razumnega in iz narave stvari izhajajočega razloga.

Cilj predloga zakona je odprava neustreznosti oziroma pomanjkljivosti, uvedenih z novelo ZFU-A, v delu, ki se nanaša na ureditev:

- položaja direktorjev finančnih uradov, ki predstavlja t. i. »lex specialis« ureditev sklenitve delovnega razmerja za vodje notranjih organizacijskih enot za določen čas, in odstopa od sistemske ureditve javnih uslužbencev, ki jih ureja Zakon o javnih uslužbencih,
- kolegijskega odločanja v najzahtevnejših primerih davčnega postopka, ki se razlikuje od temeljne sistemske ureditve monokratičnega vodenja in odločanja v upravnih postopkih, urejenega v Zakonu o splošnem upravnem postopku,
- ki za primer kršitve vodenja in odločanja posameznega postopka s strani inšpektorja, ureja ukrep dodelitve zadeve drugemu inšpektorju,
- ki ureja odvzem pooblastil uradni osebi s strani predstojnika zaradi ponavljajočih se nepravilnosti pri odločanju. Kot takšne nepravilnosti se štejejo samovoljne in arbitrarne odločitve, ki se v postopku s pravnimi sredstvi izkažejo za nepravilne oziroma če gre za odstop od ustaljene sodne prakse. Ureditev, ki sistemsko posega v Zakon o inšpekcijskem nadzoru, daje videz nedovoljenega pritiska predstojnika organa na inšpektorje, ki so uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi in ki so pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni.

Predlog zakona s predlaganimi spremembami zagotavlja enotnost oziroma enak položaj direktorjev finančnih uradov, vodij notranjih organizacijskih enot, s primerljivimi položaji drugih javnih uslužbencev. Predlog zakona vzpostavlja enak način upravnega odločanja kot velja za druge monokratično vodene organe. Nadalje se s predlogom zasleduje primerljivo ureditev položaja davčnih inšpektorjev kot velja za inšpektorje z drugih področij in zagotovitev njihovega samostojnega in neodvisnega izvajanja postopkov davčnih nadzorov ter s tem preprečitev morebitnih arbitrarnih posegov s strani predstojnika organa. Predlagane spremembe finančne preiskave varujejo javni interes, saj imajo namen izboljšati uspešnost in učinkovitost delovanja finančne uprave. S spremembami pa se ne poslabšuje pravna varnost strank, ki so udeležene v postopkih, ki jih vodi finančna uprava.

2.2 Načela

Predlog zakona upošteva temeljna načela delovanja organa, ki so opredeljena v veljavnem zakonu, še posebej pa načela preglednosti in predvidljivosti, učinkovitosti ter notranjega nadzora.

2.3 Poglavitne rešitve

Poglavitne rešitve predloga zakona se nanašajo na:

- imenovanje direktorjev finančnih uradov (1. člen predloga zakona),
- način odločanja (2. člen predloga zakona),
- dodelitev posameznega postopka drugemu inšpektorju v vodenje in odločanje in odvzem pooblastil inšpektorju (3. člen predloga zakona),
- finančno preiskavo (4. člen predloga zakona).

2.4 Normativna usklajenost predloga zakona s predpisi, ki jih je tudi treba sprejeti oziroma spremeniti in »paketno« obravnavati:

/

2.5 Podzakonski akti

/

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

Ocenjuje se, da predlog zakona ne bo povzročil finančnih posledic za državni proračun. Predlog zakona tudi ne bo povzročil finančnih posledic za 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 ne bodo potrebna dodatna proračunska sredstva.

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

Organizacija pobiranja obveznih dajatev je prepuščena vsaki državi. Z vidika finančnih interesov Evropske unije in tudi finančnih interesov posamezne države pa je naloga vsake države, da z ustreznimi administrativnimi postopki in materialno podporo zagotovi čim učinkovitejše pobiranje obveznih dajatev.

Predlog zakona ni povezan s pravnim redom Evropske unije.

Avstrija

V Republiki Avstriji sta davčna in carinska uprava združeni v enotno finančno upravo. Njeno organizacijo in naloge, kot sta pobiranje javnih dajatev in nadzor nad davčnimi zavezanci, na zvezni ravni določa Zakon o organiziranosti finančne uprave. Najvišji organ finančne uprave je Zvezno finančno ministrstvo, v katerem je organiziranih več sekcij. Temeljna naloga posamezne sekcije je nadzor nad seznanjenostjo podrejenih enot z veljavnimi predpisi in njihovim notnim izvajanjem.

Delovanje finančne uprave je usklajeno s sodobnimi načeli, značilnimi za delovanje javnih uprav, kot so preglednost, gospodarnost, ekonomičnost, poštenost idr. V ospredju njenega delovanja je predvsem uporabnik njihovih storitev, to je davčni zavezanec.

Na zvezni ravni sta centralno organizirani dve organizacijski enoti za izvajanje posameznih oblik davčnega nadzora, to sta inšpekcijski oddelek za nadzor velikih družb in oddelek za davčni inšpekcijski kazenski pregon.

Na območni ravni so finančni in carinski uradi ter njihove izpostave, katerih naloge so pobiranje javnih dajatev, nadzor nad davčnimi zavezanci in druge naloge finančne uprave. Z uredbo jih ustanovi zvezni minister za finance, vodijo pa jih predstojniki.

Pobiranje socialnih prispevkov ne spada med naloge finančne uprave, saj je to v pristojnosti posebnih služb zunaj finančne uprave.

Davčni organ ima sistem upravljanja, ki temelji na uspešnosti. Sedanji sistem omogoča prožnost in nagrajevanje posebnih dosežkov. Uslužbenci, ki so pri svojem delu posebej uspešni, so tudi primerno nagrajeni.

Ciper

Davčna uprava na Cipru je neodvisen organ v sestavi carinske in trošarinske uprave, ki deluje na Ministrstvu za finance. Ima direktorja carinske in trošarinske uprave ter vodjo davčne službe. Vodja davčne uprave si je prizadeval za čim večjo stopnjo decentralizacije oblasti in tako postopoma prenesel vrsto odgovornosti na pet lokalnih enot.

Davčna služba je odgovorna predvsem za učinkovito izvajanje davčne zakonodaje, pobiranje davkov, registracijo davčnih zavezancev in pobiranje davka, ki se plača ob uvozu, ter obdavčljive transakcije v republiki.

Poleg tega skrbi za izvajanje davčne inšpekcije nad zavezanci za davek in preiskuje davčne utaje. Obravnava davčne obračune in presoja zahteve po vračilu davka.

Naloge davčnega uslužbenca in carinskega uslužbenca so strogo ločene, carinski uslužbenec je odgovoren za carine in trošarine, davčni uslužbenec pa za davke. Uslužbenci niso deležni posebnih ugodnosti. Narava dela carinskega in davčnega uslužbenca onemogoča delo zgolj v rednem delovnem času, zato uslužbencem za delo zunaj rednega delovnega časa pripada denarno nadomestilo ali možnost koriščenja ur.

Češka

Združitev davčne in carinske uprave na Češkem je dolgoročen projekt. Trenutno združujejo davke in prispevke za socialno in zdravstveno zavarovanje. Za ta področja so zdaj pristojne tri različne uprave, katerih prva naloga je uporaba enotnega procesnega prava. Poteka tudi reforma obdavčenja dohodka fizičnih oseb.

Uslužbenci davčne uprave imajo povsem enak položaj kot drugi državni uslužbenci in zaposleni v zasebnem sektorju. Uslužbenci carinske uprave se lahko primerjajo z zaposlenimi v vojski in policiji, torej uniformiranimi zaposlenimi. Ti imajo vodje in morajo spoštovati pravila hierarhije, na drugi strani so deležni ugodnosti, in sicer v obliki večjega števila dni letnega dopusta, krajšega delovnega dneva in po nekaj letih delovne dobe prejmejo pokojnino v višini več sto evrov.

Estonija

V Estoniji sta davčna in carinska uprava organizirani kot vladna agencija v sestavi Ministrstva za finance. Za svoje delo je odgovorna ministru, pristojnemu za finance, ki tudi usmerja, usklajuje in nadzira njeno delo. Ministrstvo opravlja naloge s področja javnih financ ter davčne in carinske politike.

Organizacijsko strukturo in položaj zaposlenih določi minister za finance v posebni uredbi.

Davčno in carinsko upravo sestavljajo področne enote, regionalni davčni in carinski centri ter urad generalnega direktorja.

Naloge in pristojnosti področne enote so posebej določene v statutu področne enote, ki ga sprejme generalni direktor.

Generalni direktor, ki ga imenuje minister za finance na predlog generalnega sekretarja na Ministrstvu za finance, opravlja nadzor nad področnimi enotami in zaposlenimi celotne davčne in carinske uprave. Ima dva namestnika. Generalni direktor lahko opravljanje nadzora prenese na svojega namestnika ali na vodjo področne enote.

Irska

Na Irskem sta davčna in carinska služba združeni v t. i. službi za prihodke (Revenue). Ustanovljena je bila leta 1923 z uredbo vlade. Službo vodijo predsednik in dva komisarja, ki sta na položaju generalnih sekretarjev. Po celotni državi služba deluje prek uradov z okoli 7000 uslužbenci. Glavna naloga službe je pobiranje davkov in drugih dajatev. Regionalni uradi so pristojni za posamezna območja, imajo pa tudi t. i. urade za velike primere, ki so ustanovljeni samo za obravnavo velikih družb. Delo regionalnega urada opravljajo notranje organizacijske enote, ustanovljene za preiskave, carinsko in davčno zakonodajo, kadrovanje, pravno pomoč, obveščanje, komunikacije in strateško načrtovanje.

Nemčija

Zvezna finančna uprava je v Nemčiji razdeljena med zvezno oblast in zvezne dežele ter je del državne uprave. V zvezni finančni upravi je najvišji organ Zvezno ministrstvo za finance. Zvezna finančna uprava upravlja carinske dajatve, fiskalne monopole, potrošne davke, ki so urejeni na zvezni ravni, vključno s prometnim davkom na uvoz, davkom na motorna vozila in drugimi davki, uvedenimi v Evropski uniji. Njeno organizacijo ureja zvezni zakon.

Zvezni finančni upravi so podrejene višje finančne oblasti, ki opravljajo posebne naloge, za katere je pristojna zvezna oblast:

- Zvezni finančni urad,
- Zvezni urad za urejanje pogostih premoženjskih vprašanj,
- Zvezni zavod za finančni inšpekcijski nadzor,
- Zvezni monopolni urad za žganje,
- Zvezni urad za vrednostne papirje,
- Zvezni carinski urad in
- Urad za carinski kriminal.

Najvišje deželne finančne oblasti so deželna ministrstva za finance. Višje finančne direkcije, ki pod sabo združujejo krajevne finančne urade, so jim neposredno podrejene. Krajevni finančni uradi so odgovorni za konkretno izvajanje davčnih in carinskih predpisov. Za carine in potrošniške davke jim je na zvezni ravni nadrejen Zvezni carinski urad, za druge davke na tej ravni pa Zvezni finančni urad.

Hrvaška

Na Hrvaškem davčna in carinska uprava nista združeni v enoten organ, temveč sta dva ločena organa v sestavi Ministrstva za finance z določeno stopnjo samostojnosti.

Temeljna naloga davčne uprave je izvajanje davčnih predpisov in predpisov, ki urejajo obveznost plačila socialnih prispevkov.

Delovno področje carinske uprave na Hrvaškem ureja Zakon o carinski službi. V njem so opredeljene naloge Osrednjega urada carinske službe in carinarnic. Urad opravlja tudi nadzor nad prisilno izterjavo carin, DDV, trošarin in drugih dajatev, ki se v skladu s posebnimi predpisi obračunavajo pri carinjenju blaga.

Uslužbenci davčne in carinske uprave v primerjavi z drugimi javnimi uslužbenci niso deležni posebnih ugodnosti, razen če ne gre za izmensko delo. Nekoliko višje plačilo v primerjavi z drugimi državnimi uslužbenci prejmejo davčni in carinski inšpektorji.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1 Presoja administrativnih posledic

a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

Predlog zakona ne bo imel administrativnih posledic na stranke postopka, ki ga vodi finančna uprava.

b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

Predlog zakona ne bo imel posledic pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki, in sicer za:

Predlog zakona ne vpliva na okolje.

6.3 Presoja posledic za gospodarstvo, in sicer za:

Predlog zakona ne bo imel tovrstnih posledic.

6.4 Presoja posledic za socialno področje, in sicer za:

Predlog zakona nima neposrednega vpliva na socialno področje.

6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja, in sicer za:

Predlog zakona ne vpliva na dokumente razvojnega načrtovanja.

6.6 Presoja posledic za druga področja:

Predlog zakona ne vpliva na druga področja.

6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:

1. Predstavitev sprejetega zakona:

Za izvajanje zakona je pristojna Finančna uprava Republike Slovenije, ki bo na običajen način zagotovila obveščanje zavezancev o novostih v predlogu zakona.

2. Spremljanje izvajanja sprejetega predpisa:

Izvajanje zakona spremlja Ministrstvo za finance v skladu s svojimi pristojnostmi. Izvajanje se spremlja na podlagi rednih letnih poročil in sprotnega ad hoc poročanja o posameznih odprtih zadevah.

6.8 Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona:

/

6.9 Podatek o zunanjem strokovnjaku oziroma pravni osebi, ki je sodelovala pri pripravi predloga zakona (osebno ime in naziv fizične osebe ali firma in naslov pravne osebe; znesek plačila, ki ga je oseba prejela za namen priprave zakona)

Pri pripravi predloga zakona zunanji strokovnjaki niso sodelovali.

7. Prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona:

Predlog zakona je bil objavljen na spletnem naslovu:

...

Čas trajanja javne predstavitve, v katerem je bilo mogoče sporočiti mnenja, predloge in pripombe, je potekal od ... do

Ministrstvo za finance je na predlog zakona prejelo predloge in pripombe ...

Obširneje je poročilo o prejetih pripombah, predlogih in mnenjih ter njihovem upoštevanju vsebovano v tabeli, ki je priloga tega dokumenta.

8. Navedba, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles:

- Klemen Boštjančič, minister, Ministrstvo za finance,
- mag. Saša Jazbec, državna sekretarka, Ministrstvo za finance,
- Tilen Božič, državni sekretar, Ministrstvo za finance,
- mag. Tina Humar, generalna direktorica Direktorata za sistem davčnih, carinskih in drugih javnih prihodkov, Ministrstvo za finance,
- mag. Martina Verbančič, vodja Sektorja za sistem pobiranja davkov, Ministrstvo za finance.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o finančni upravi (Uradni list RS, št. 25/14 in 39/22) se 10.a člen črta.

2. člen

10.b člen se črta.

3. člen

V 42. členu se črtata četrti in peti odstavek.

4. člen

V 100. členu se prvi odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(1) Finančna preiskava pomeni izvajanje dejanj, ukrepov in postopkov po tem zakonu in po zakonu, ki ureja davčni postopek, ko so dani razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bili kršeni predpisi o obdavčenju ali drugi predpisi iz pristojnosti finančne uprave. Dejanja in ukrepi finančne preiskave se izvajajo zaradi preprečevanja, preiskovanja in odkrivanja najtežjih kršitev predpisov o obdavčenju in drugih predpisov, za nadzor nad izvajanjem katerih je pristojna finančna uprava. Finančna preiskava se lahko uvede tudi zaradi izvajanja dejanj in ukrepov po tem zakonu in zakonu, ki ureja davčni postopek, za zagotovitev medsebojne pomoči organom EU, držav članic EU in tretjih držav. Najtežje kršitve predpisov o obdavčenju ali drugih predpisov iz pristojnosti finančne uprave so ravnanja ali dejanja davčnih zavezancev in drugih oseb ali institucij, s katerimi je lahko resno ogrožen finančni interes oziroma interes varstva in varnosti Republike Slovenije oziroma EU.«.

V drugem odstavku se na koncu stavka črta stavek, ki se glasi: »Nalog za preiskavo izda predstojnik.«.

Četrti odstavek se spremeni tako, da se glasi:

»(4) Če so dani razlogi za sum o premalo obračunanih obveznih dajatvah ali obstoju drugih nepravilnosti iz pristojnosti finančne uprave, se v okviru finančne preiskave lahko opravi inšpekcijski nadzor, ki se začne v skladu s predpisom, ki ureja postopek nadzora.«.

KONČNA DOLOČBA

5. člen

(začetek veljavnosti)

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu

Ureditev imenovanja direktorjev finančnih uradov za dobo petih let po izbirnem postopku na podlagi internega oziroma javnega natečaja odstopa od sistemske ureditve imenovanja vodij notranjih organizacijskih enot, to je zakona, ki celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih ter posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev v državnih organih (Zakon o javnih uslužbencih, (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb; v nadaljnjem besedilu: ZJU)).

ZJU v prvem odstavku 5. člena za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja določa subsidiarno uporabo predpisov, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivne pogodbe, kolikor ZJU ali drug poseben zakon ne določa drugače.

V tretjem odstavku 22. člena ZJU določa, da se lahko posamezna vprašanja za določene kategorije javnih uslužbencev v državnih organih (ministrstva, organi v sestavi idr.) s posebnim zakonom drugače uredijo, če je to potrebno zaradi specifične narave njihovih nalog oziroma za izvrševanje posebnih dolžnosti in pooblastil. V to kategorijo spadajo tudi inšpektorji, delavci v davčni in carinski službi.

Za drugačno obravnavo direktorjev finančnih uradov – vodij notranjih organizacijskih enot, t. j. za sklenitev delovnega razmerja za določen čas, upoštevajoč naravo njihovih nalog, ni izkazana potreba po »lex specialis« ureditvi v ZJU (68., 80., 81., 82. in 83. členu), zato se veljavni 10.a člen Zakona o finančni upravi (Uradni list RS, št. 25/14 in 39/22; v nadaljnjem besedilu: ZFU) črta.

K 2. členu

Z uvedbo kolegijskega načina odločanja v monokratično voden organ ZFU posega v temeljno sistemsko ureditev odločanja v upravnih postopkih. Ureditev podaljšuje tudi postopke pri zavezacih za davek. V izogib reševanju pravnih dilem, ki bi jih povzročila takšna ureditev, se možnost opravljanja procesnih dejanj po kolegiju črta.

K 3. členu

Četrty odstavek 42. člena veljavnega ZFU daje predstojniku možnost, da v primeru, če inšpektor krši pravila vodenja in odločanja posameznega postopka, posamično zadevo dodeli drugemu inšpektorju v vodenje in odločanje. Takšna določba daje videz poseganja v samostojnost in neodvisnost inšpektorja pri vodenju in odločanju, zagotovljeno v sistemskem predpisu, ki se uporablja za delovanje inšpekcij (Zakon o inšpekcijskem nadzoru, (Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14; v nadaljnjem besedilu: ZIN)), po drugi strani zbujata dvom glede možnosti predstojnikovega vsebinskega vmešavanja v konkretne zadeve in s tem vpliva na objektivnost oziroma potek in vsebino odločanja. Iz navedenih razlogov se predlaga črtanje četrtega odstavka 42. člena veljavnega ZFU.

Inšpektorji so pri vodenju in odločanju v finančnem nadzoru v okviru svojih pooblastil samostojni. Samostojnost inšpektorja (4. člen ZIN) zagotavlja strokovno in objektivno delo v postopkih, ki jih izvajajo inšpektorji. Ta samostojnost pa je omejena, saj je inšpektor tako kot druge uradne osebe v zadevah, ki so v pristojnosti Finančne uprave RS, zavezan odločati samostojno v okviru in na podlagi mednarodnih pogodb, ki obvezujejo Republiko Slovenijo, zakonov in splošnih aktov, Zakona o davčnem postopku, Zakona o finančni upravi in drugih zakonov o obdavčenju. Z veljavnim petim odstavkom 42. člena ZFU je uzakonjen sistemski odstop od varovanja položaja inšpektorja in drugačne obravnave inšpektorjev v drugih organih, zato se predlaga črtanje te določbe.

Morebitne odklone oziroma nepravilnosti pri opravljanju nalog posameznih inšpektorjev (vodenju in odločanju v finančnem nadzoru) je mogoče reševati v okviru disciplinskih postopkov po delovnopравни zakonodaji, ki že velja za inšpektorje na drugih delovnih področjih oziroma v drugih organih.

K 4. členu

Finančna preiskava je posebna oblika dela davčnega organa, ki pomeni izvajanje dejanj, ukrepov in postopkov po zakonu, ki ureja davčni postopek, ko so dani razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bili kršeni predpisi o obdavčenju ali predpisi s področja prirejanja iger na srečo. Predlaga se sprememba, s katero se vzpostavi ureditev, ki je veljala do novele ZFU-A (Uradni list RS, št. 39/22), in sicer v delu, ki določa kršitve določenih predpisov kot pogojev za uvedbo finančne preiskave.

Predlog določa, da se ta lahko uvede tudi, če je podan razlog za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bili kršeni predpisi iz pristojnosti finančne uprave (pojasnjevalna določba). Finančna uprava opravlja nadzor nad kršitvijo tudi drugih predpisov, ne samo predpisov s področja obdavčenja. Če se ti predpisi sklicujejo na uporabo določb drugega predpisa, vsebina takega predpisa ali njegove posamezne določbe postane del predpisa, ki se na drugega sklicuje. Tako na primer Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Uradni list RS, št. 32/14, 47/15 – ZZSDT, 43/19 in 121/21 – ZJN-3B) določa, da se glede postopka pobiranja prispevka, pravic in obveznosti zavezanca, varovanja podatkov in pristojnosti davčnega organa uporablja zakon, ki ureja davčni postopek in davčno službo, če ni s tem zakonom drugače določeno (31. člen). S tem načinom normiranja se izognemo nepotrebemu ponavljanju.¹ Povedano drugače, z besedilom, »da se lahko finančna preiskava uvede, če je podan razlog za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bili kršeni predpisi iz pristojnosti finančne uprave« se ne vzpostavlja pristojnost za izvedbo finančne preiskave, če predpis, na podlagi katerega finančna uprava vodi postopek, ne določa uporabe 100. člena ZFU oziroma uporabe določb tega zakona. Z novelo ZFU-A je bilo določeno, da se finančna preiskava vodi v primeru kršitve predpisov s področja prirejanja iger na srečo, čeprav Zakon o igrah na srečo davčnemu organu ne daje te pristojnosti. Zakon o igrah na srečo v 107. členu določa, da nadzorni organ pri opravljanju nalog postopa po zakonu, ki ureja splošni upravni postopek, in zakonu, ki ureja inšpekcijski nadzor, če s tem ali drugim zakonom ni drugače določeno, ne določa pa, da postopa po zakonu, ki ureja finančno upravo ipd.

Opredelitev najtežjih kršitev predpisov se ne spreminja. Najtežje kršitve predpisov o obdavčenju ali drugih predpisov iz pristojnosti finančne uprave so ravnanja ali dejanja davčnih zavezancev in drugih oseb ali institucij, s katerim je lahko resno ogrožen finančni interes oziroma interes varstva in varnosti Republike Slovenije oziroma EU.

Glede določbe, ki ureja, da nalog za preiskavo podpiše predstojnik, se predlaga črtanje. To vsebino, ki je bila uvedena z novelo ZFU-A, ni smiselno zakonsko urejati. Podpisnika se lahko določi tudi z aktom organa, na primer aktom o podpisovanju listin. Ob tem je treba pojasniti, da tudi podpisniki drugih primerljivih dokumentov, npr. delovnega naloga za uvedbo davčnega inšpekcijskega nadzora niso predpisani z zakonom.

Na podlagi veljavne zakonodaje, uvedene z novelo ZFU-A, se inšpekcijski nadzor opravi po zaključku finančne preiskave. S spremembo veljavnega četrtega odstavka se predlaga ureditev, s katero se inšpekcijski nadzor opravi v okviru finančne preiskave, ki je predpostopkovna faza, in se v njej še ne odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih zavezanca in zato tudi še ne vodi upravni postopek, začne inšpekcijski nadzor, ki se uvede v skladu s predpisom, ki ureja postopek nadzora. Na ta način se lahko izboljša uspešnost in učinkovitost delovanja finančne uprave (predvsem izvedbe inšpekcijskega nadzora). Predlagana ureditev, ki varuje javni interes, pa ne poslabšuje pravne varnosti strank, ki so udeležene v finančni preiskavi in morebiti v nadaljnjih postopkih inšpekcijskih nadzorov. Hkrati tovrsten način zagotavlja učinkovito sprejemanje ukrepov za odpravo in nadaljno

¹ Prim. NOMOTEHNIČNE smernice. - 3., spremenjena in dopolnjena izd. - Ljubljana : Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, 2018, str. 100 in 101.

preprečitev kršitev. Finančna uprava v finančni preiskavi pogosto preiskuje kršitve, ki so izvedene z usklajenim delovanjem večjega števila zavezancev, ki imajo pri izvedbi te kršitve različne vloge, zaradi česar je pri vseh zavezancih potrebno izvesti ustrezne postopke. Postopkov pa ni mogoče izvesti v istem časovnem obdobju (npr. verižne utaje DDV, kjer je pri nekaterih zavezancih zaradi preprečevanja nadaljnih kršitev potrebna takojšnja uvedba nadzora z namenom odvzema ID številke za DDV, pri drugih zavezancih pa je potreben daljši čas preiskovanja, da se ugotovi katere ukrepe oziroma vrste nadzorov je potrebno za posameznega zavezanca uvesti). Poleg tega sestavljeno preiskovalno poročilo ob zaključku finančne preiskave zajema tudi predhodne ukrepe (podane predloge za prekrške in pripravljene ovadbe za sume kaznivih dejanj, ipd.) in podatke o uvedenih nadzorih (podatke o uvedenih nadzorih z ugotovljenimi nepravilnostmi,), kar omogoča preglednost vodenega postopka.

Predlog za spremembo četrtega odstavka v delu, ki se nanaša na uvedbo oziroma začetek inšpekcijskega nadzora (ki določa, da se lahko opravi inšpekcijski nadzor, ki se začne v skladu s predpisom, ki ureja postopek nadzora), se po vsebini bistveno ne razlikuje od veljavne ureditve, ki določa, da se inšpekcijski nadzor začne z vročitvijo sklepa o inšpekcijskem nadzoru, če pa bi bil postopek inšpekcijskega nadzora ogrožen, pa se inšpekcijski nadzor začne, ko inšpektor opravi kakršno koli dejanje z namenom opravljanja inšpekcijskega nadzora in je s tem dejanjem zavezanec za davek tudi seznanjen. Pri tem je zavezancem omogočena enaka pravna varnost kot v primeru uvedbe inšpekcijskega nadzora izven finančne preiskave.

V zvezi s predlagano spremembo četrtega odstavka je v nadaljevanju navedenih nekaj primerov, ki se nanašajo na davčni nadzor. Davčni nadzor (na primer davčni inšpekcijski nadzor ali davčni nadzor posameznega področja poslovanja) se uvede v skladu z Zakonom o davčnem postopku.

Davčni inšpekcijski nadzor se v skladu s 135. členom Zakona o davčnem postopku² praviloma oziroma v večini primerov začne z vročitvijo sklepa o davčnem inšpekcijskem nadzoru. Če pa bi bil ogrožen njegov namen, pa se lahko začne brez izdaje sklepa, in sicer ko inšpektor pri zavezancu za davek opravi kakršno koli dejanje z namenom opravljanja davčnega inšpekcijskega nadzora³ (eden iz primerov, ko je lahko ogrožen namen davčnega inšpekcijskega nadzora je, če inšpektor na podlagi podatkov iz uradnih evidenc ali drugih podatkov, ki jih pridobi o zavezancu za davek, ali glede na namen nadzora, utemeljeno pričakuje, da bo pridobitev dokazov oziroma izpolnitev davčne obveznosti otežena ali onemogočena).

Podobno velja tudi za primere, ko Finančna uprava opravlja nadzor nad kršitvijo predpisov, ki niso s področja obdavčenja, in ti predpisi določajo, da se za nadzor uporabljajo določila zakona, ki ureja naloge in pooblastila finančne uprave (ali davčnega organa) in zakona, ki ureja davčni postopek. Tako velja tudi že za omenjen primer iz Zakona o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Uradni list RS, št. 32/14, 47/15 – ZZSDT, 43/19 in 121/21 – ZJN-3B).⁴

Če primerjamo ureditev inšpekcijskih nadzorov, ki se opravljajo v skladu s splošnim sistemskim predpisom za opravljanje inšpekcijskega nadzora (Zakon o inšpekcijskem nadzoru, v nadaljnjem besedilu: ZIN), pa se inšpekcijski nadzor lahko (torej neobligatorno) predhodno najavi (29. člen ZIN).⁵

Osebe, v zvezi s katerimi se opravlja finančna preiskava, imajo po pravnomočno končanem postopku inšpekcijskega nadzora pravico do seznanitve s svojimi podatki iz evidence finančnih preiskav, če pa

² Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 22/14 – odl. US, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 13/18 – ZJF-H, 36/19, 66/19, 145/20 – odl. US, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 39/22 – ZFU-A, 52/22 – odl. US in 87/22 – odl. US.

³ Glej 132. člen Zakona o davčnem postopku.

⁴ Ta določa, da se glede postopka pobiranja prispevka, pravic in obveznosti zavezanca, varovanja podatkov in pristojnosti davčnega organa uporablja zakon, ki ureja davčni postopek in davčno službo, če ni s tem zakonom drugače določeno (31. člen).

⁵ Uradni list RS, št. 43/07 – uradno prečiščeno besedilo in 40/14.

postopek inšpekcijskega nadzora ni bil začel, pa po zastaranju pravice do odmere davka (tretja alineja 78. člena ZFU).⁶ V zvezi z ureditvijo pravice stranke do seznanitve je treba poudariti obveznost, ki jo ima davčni organ do zavezanca za davek (oziroma stranke) pri opravljanju inšpekcijskega nadzora. (ali druge vrste davčnega postopka).

Stranki v postopku mora davčni organ omogočiti, da se opredeli do dejstev, ki jih je ugotovil v finančni preiskavi, in dokazov, ki jih je v njej pridobil. S tem ima stranka v postopku inšpekcijskega nadzora pravico izpodbijati dokaze, pridobljene v finančni preiskavi, saj se v postopku inšpekcijskega nadzora ti dokazi ponovno vrednotijo in presojujejo. Davčni organ mora v davčnem ali drugem upravnem postopku ugotoviti pravilno dejansko stanje, davčnemu zavezancu oziroma stranki postopka zagotoviti možnost aktivnega sodelovanja, s katerim ta varuje svoj pravni položaj. V davčnem postopku je varovanje pravnega položaja predvsem v tem, da je zavezancu za davek zagotovljeno, da plača davek v višini, kot ga določa zakon, in pri tem uveljavlja vse ugodnosti in olajšave.⁷

Povedano drugače, veljavna ureditev pravice osebe do seznanitve (tretja alineja 78. člena ZFU) ne ogroža pravne varnosti stranke, saj se v primeru, če se v okviru finančne preiskave opravi inšpekcijski nadzor, lahko udeležuje ugotovitvenega postopka, ima pravico, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah ter pravico izpodbijati ugotovitve in navedbe organa. Stranka ima možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev, da uveljavlja svoje pravice oziroma brani svoje koristi ter da se seznanj s celotnim potekom in rezultatom ugotovitvenega postopka. Če se stranka ni imela možnosti izjaviti o relevantnih dejstvih in okoliščinah, gre za absolutno bistveno kršitev, v drugih primerih pa je treba presojati, ali bi kršitev lahko vplivala na drugačno odločitev o zadevi (relativno bistvena kršitev) oziroma ali gre za nebistvene kršitve. Z uvedbo inšpekcijskega postopka v okviru finančne preiskave je tako položaj oziroma pravna varnost zavezanca izenačena s položajem zavezanca, kjer postopek finančne preiskave predhodno ni bil izveden.

Pri primerjavi vodenja postopka finančne preiskave in inšpekcijskega nadzora brez predhodno uvedene finančne preiskave, je pojasniti, da tudi v slednjih postopkih nadzora brez predhodno uvedene finančne preiskave lahko davčni organ že razpolaga s podatki, ki izhajajo iz prilog k prijavi, podatki, razvidnimi iz baz podatkov, s katerimi razpolaga finančna uprava itd. im so pomembni za sprejem odločitve v konkretnem nadzoru.

K 5. členu

Predlog člena določa splošni vacatio legis, in sicer se predlaga, da začne zakon veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

⁶ Evidenca finančnih preiskav vsebuje podatke o kraju, času in drugih okoliščinah opravljanja finančne preiskave, osebah, prevoznih sredstvih in drugih objektih, ki se finančno preiskujejo, ter o poteku in ugotovitvah finančne preiskave. Iz narave postopka in cilja izhaja, da davčni zavezanec ne more in ne sme biti seznanjen z dejanji davčnega organa in njegovimi ugotovitvami v tem postopku.

⁷ Glej še sodno prakso. O davčni preiskavi, ki se po vsebini ne razlikuje od finančne preiskave, se je opredelilo tudi Vrhovno sodišče v sklepu št. I Up 179/2015, upravno sodišče v sklepu št. I U 1695/2015, sklepu št. I U 1608/2016, sklepu št. I U 944/2019 itd.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

10.a člen (imenovanje direktorja)

(1) Ne glede na določbo 5. točke prvega odstavka 68. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 202/21 – odl. US in 3/22 – ZDeb; v nadaljnjem besedilu: ZJU) predstojnik finančne uprave imenuje direktorje finančnih uradov za dobo petih let po izbirnem postopku na podlagi internega oziroma javnega natečaja.

(2) Za postopek internega natečaja se uporabljajo določbe 57. člena ZJU, za postopek javnega natečaja pa se uporabljajo določbe 58. do 64. člena ZJU.

10.b člen (kolegijsko odločanje)

(1) Finančna uprava odloča v kolegiju treh uradnih oseb (v nadaljnjem besedilu: kolegij) v primerih:

- če pričakovana davčna obveznost presega 500.000 eurov,
- izvajanja inšpekcijskega nadzora povezanih oseb ali
- ugotavljanja davčne osnove z oceno, če pričakovana davčna obveznost presega 100.000 eurov.

(2) Predsednika in člane kolegija imenuje direktor finančnega urada, v katerem se vodi postopek v primerih iz prejšnjega odstavka.

(3) Postopek do izdaje odločbe vodi predsednik kolegija, ki pripravi poročilo in predlog odločbe, kolegij pa sprejme odločbo z večino glasov članov. Odločbo podpiše predsednik kolegija.

(4) Kadar se med postopkom, ki ga vodi uradna oseba, izpolnijo pogoji za kolegijsko odločanje, postopek nadaljuje kolegij.

42. člen (odvzem pooblastil)

- (1) Predstojnik s sklepom odvzame uradni osebi pravico izvrševati pooblastila, če:
1. se z dokončnim sklepom v disciplinskem postopku ugotovi, da:
 - je storila dejanje na delu ali v zvezi z delom, ki ima znake kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti,
 - je prekoračila, opustila ali drugače zlorabila pravice, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja,
 - je kršila načelo nepristranskosti in politične nevtralnosti, kot je opredeljeno v zakonu, ki ureja sistem javnih uslužbencev;
 2. iz dokončne odločbe pristojnega organa izhajajo zdravstvene omejitve, zaradi katerih ni sposobna opravljati nalog uradne osebe;
 3. opravlja dejavnost v nasprotju z 88. členom tega zakona (navzkrižje interesov).

(2) Uslužbenec finančne uprave se po dokončnosti sklepa o odvzemu pooblastil lahko premesti na ustrezno delovno mesto.

(3) Uradni osebi se po vročitvi sklepa o odvzemu pooblastil odvzamejo službena izkaznica, uniforma, strelno orožje ter druga sredstva, ki jih uporablja pri izvajanju pooblastil.

(4) Predstojnik lahko v primeru, če inšpektor krši pravila vodenja in odločanja posameznega postopka, zadevo dodeli drugemu inšpektorju v vodenje in odločanje.

(5) Predstojnik lahko v disciplinskem postopku, urejenim z zakonom, odvzame inšpektorju pooblastila zaradi ponavljajočih se nepravilnosti pri odločanju. Kot nepravilnosti pri odločanju se štejejo samovoljne in arbitrarne odločitve, ki se v postopku s pravnimi sredstvi pred sodišči izkažejo za nepravilne oziroma če gre za odstop od ustaljene sodne prakse. Če se inšpektorju odvzamejo pooblastila, se uporabljata drugi in tretji odstavek tega člena.

100. člen **(finančna preiskava)**

(1) Finančna preiskava pomeni izvajanje dejanj, ukrepov in postopkov po tem zakonu in po zakonu, ki ureja davčni postopek, ko so dani razlogi za sum, da je bilo storjeno dejanje, s katerim so bili kršeni predpisi o obdavčenju ali predpisi s področja prirejanja iger na srečo. Dejanja in ukrepi finančne preiskave se izvajajo zaradi preprečevanja, preiskovanja in odkrivanja najtežjih kršitev predpisov o obdavčenju. Finančna preiskava se lahko uvede tudi zaradi izvajanja dejanj in ukrepov po tem zakonu in zakonu, ki ureja davčni postopek, za zagotovitev medsebojne pomoči organom EU, držav članic EU in tretjih držav. Najtežje kršitve predpisov o obdavčenju ali drugih predpisov iz pristojnosti finančne uprave so ravnanja ali dejanja davčnih zavezancev in drugih oseb ali institucij, s katerimi je lahko resno ogrožen finančni interes oziroma interes varstva in varnosti Republike Slovenije oziroma EU. Za najtežje kršitve predpisov o obdavčenju se štejejo predvsem kršitve, ki so glede na svojo težo v davčnem predpisu opredeljene kot hujši davčni prekrški.

(2) Finančna preiskava se začne z izdajo naloga za preiskavo, v katerem se navedejo okoliščine, iz katerih izhajajo razlogi za sum, dejanja in ukrepe, ki naj se izvedejo, in okoliščine, ki naj se v finančni preiskavi raziščejo, oziroma krog subjektov, ki se finančno preiskujejo. Nalog za preiskavo izda predstojnik.

(3) Uradna oseba, ki vodi finančno preiskavo, lahko drugi uradni osebi naloži opravljanje posameznih dejanj.

(4) Če so dani razlogi za sum o premalo obračunanih obveznih dajatvah ali obstoju drugih nepravilnosti iz pristojnosti finančne uprave, se po zaključku finančne preiskave lahko opravi inšpekcijski nadzor, ki se začne z vročitvijo sklepa o inšpekcijskem nadzoru, če bi bil postopek inšpekcijskega nadzora ogrožen, pa se inšpekcijski nadzor začne, ko inšpektor opravi kakršno koli dejanje z namenom opravljanja inšpekcijskega nadzora in je s tem dejanjem zavezanec za davek tudi seznanjen. Šteje se, da je ogrožen namen davčnega inšpekcijskega nadzora, če inšpektor na podlagi podatkov iz uradnih evidenc ali drugih podatkov, ki jih pridobi o zavezancu za davek, ali glede na namen nadzora utemeljeno pričakuje, da bo pridobitev dokazov oziroma izpolnitev davčne obveznosti otežena ali onemogočena, ali če je treba, da se davčni inšpekcijski nadzor opravi takoj in nepričakovano, ali če je treba preprečiti nadaljnje kršitve.

(5) Uradna oseba po opravljeni finančni preiskavi sestavi zaključno preiskovalno poročilo, v katerem opiše ugotovitve finančne preiskave.

**V. PREDLOG, DA SE PREDLOG ZAKONA OBRAVNAVA PO NUJNEM OZIROMA SKRAJŠANEM
POSTOPKU**

/

VI. PRILOGE

- MSP-test
- Tabela: Pripombe in predlogi javnosti na predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o finančni upravi (javna obravnava)