



REPUBLIKA SLOVENIJA
**SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA ZAKONODAJO**

Mestni trg 4, 1000 Ljubljana

T: 01 241 18 00, 01 241 18 02

E: gp.svz@gov.si
www.svz.gov.si

MINISTRSTVO ZA FINANCE

gp.mf@gov.si

Številka: 410-30/2025/2
Datum: 21. 3. 2025

Zadeva: Zakon o individualnih naložbenih računih (EVA 2024-1611-0109)
Zveza: vaš dopis št. IPP 007-983/2024 z dne 7. 3. 2025

V zvezi z vašim zgoraj omenjenim dopisom, v prilogi katerega ste nam v pregled poslali predlog gradiva z naslovom »*Predlog Zakona o fiskalnem pravilu – predlog za obravnavo*« (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona), vam z vidika pristojnosti naše službe sporočamo naslednje:

S pravnosistemskega vidika opozarjamo, da je način spreminjanja vsebinskih določb zakona z drugim zakonom, kot je ubran v III. delu predloga zakona za noveliranje Zakona o dohodnini (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17, 21/19, 28/19, 66/19, 39/22, 132/22 – odl. US, 158/22, 131/23 – ZORZFS in 104/24; v nadaljnjem besedilu: ZDoh-2) in Zakona o davčnem postopku (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, 87/22 – odl. US, 163/22, 109/23 – odl. US, 131/23 – ZORZFS in 100/24; v nadaljnjem besedilu: ZDavP-2), neprimeren in nedopusten. Tak način ogroža načelo pravne varnosti in krni jasnost ter določnost predpisov. Tudi Resolucija o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09) zahteva, da se zaradi preglednosti pravnega reda in zagotavljanja pravne varnosti sprejemajo spremembe in dopolnitve osnovnega zakona le z njegovimi novelami, ne pa v okviru drugih zakonov. Izjema od tega pravila, ki pa naj se uporablja zelo restriktivno, je dopustna le, če so spremembe uskladišne narave. Vendar pa je tudi v takem primeru priporočljivo pripraviti novelo zadevnega zakona in predlagati njihovo hkratno (»paketno«) obravnavo oziroma zagotoviti njihovo sočasno obravnavo in sprejetje. Pri tem je cilj skrb za celovitost pravnega reda, tako da se vpliv predlagane (temeljne) spremembe na drugem mestu v pravnem sistemu popravi sočasno, in to tako, da se predlaga ustrezna sprememba oziroma dopolnitev tistega predpisa, ki je matičen za ureditev, katere konsistentnost je s spremembo v »nosilnem« predpisu porušena. S hkratnim obravnavanjem »nosilnega« in »spremljevalnih« zakonov, v katerih se na ustreznih mestih pravilno odražajo spremembe in dopolnitve, povzročene z novelo »nosilnega« zakona, se v pravni red vnašata preglednost in celovitost pravnega normiranja, ki sta pomembna elementa pravne varnosti.

Opustiti je treba uporabo kratice predloga zakona »ZINR«, ki jo v skladu s petim odstavkom 113. člena PoDZ-1 določi šele Zakonodajno-pravna služba državnega zbora.

Sklicevanje na člene in druge strukturne dele zakona je velikokrat napačno, zato je treba ponovno preveriti sklice.

K besedilu členov:

V prvem odstavku 6. člena predloga zakona je določeno, da se sredstva na individualnem naložbenem računu (v nadaljnjem besedilu: INR) v primeru smrti imetnika INR izplačajo dediču, volilojemniku ali osebi, ki ju nadomesti po predpisih o dedovanju, ali drugi osebi, ki uveljavlja kakšno pravico iz zapuščine. Predlagamo, da se glede vprašanj prenosa sredstev po predpisih o dedovanju uskladite z Ministrstvom za pravosodje.

V tretjem odstavku 6. člena predloga zakona je določeno, da ponudnik INR iz denarnih sredstev na INR lahko odteguje sredstva za plačilo stroškov in nadomestil v zvezi s poslovanjem na INR, če pa na INR ni zadosti denarnih sredstev za te namene, lahko ponudnik INR po predhodnem obvestilu imetnika INR, proda finančne instrumente na INR v obsegu, potrebnem za pokritje teh obveznosti. Menimo, da takšna ureditev, ko lahko ponudnik INR proda finančne instrumente na INR za plačilo stroškov in nadomestil v zvezi s poslovanjem INR, ni skladna s cilji predloga zakona in preveč posega v pravice imetnika INR. S sredstvi INR upravlja imetnik INR, ponudnik INR pa zanj opravlja storitve sprejemanja, posredovanja ali izvrševanja naročil, ali storitve gospodarjenja s finančnimi instrumenti. Imetniki INR morajo imeti ključno vlogo pri odločanju o nakupu in prodaji finančnih instrumentov, saj so edini, ki imajo celovit vpogled v svoje finančne cilje, investicijske strategije in raven tveganja, ki so jo pripravljeni sprejeti. Samostojno odločanje o naložbah jim omogoča večjo fleksibilnost in kontrolo, saj svoje odločitve lahko prilagodijo v skladu s trenutnimi gospodarskimi razmerami, osebnimi potrebami in preferencami. V tem okviru ponudniki INR, katerih naloga je le izvrševanje naročil, ne bi smeli imeti vpliva na samo vsebino naložbenih odločitev, temveč zgolj zagotoviti, da se transakcije izvajajo hitro, natančno in v skladu z naročili vlagateljev. V primeru iz tretjega odstavka 6. člena predloga zakona bo ponudnik INR izbral finančne instrumente in jih prodal brez naročila imetnika INR. Imetnika INR bo o tem sicer predhodno obvestil, vendar niti iz sobesedila niti iz obrazložitve člena ni jasno, ali bo imetnik INR prodajo lahko preprečil in plačilo stroškov opravil kako drugače. To bi pomenilo zmanjšanje nadzora imetnika INR nad njegovimi naložbami, saj bi ponudnik INR izvedel prodajo brez njegovega neposrednega soglasja, kar ni v skladu s temeljnimi cilji zakona, ki vlagateljem zagotavljajo avtonomijo pri odločanju. Predlagamo, da določbo ob upoštevanju zgoraj navedenega ponovno preučite in razmislite o drugih možnostih, s katerimi bi se zagotovilo poplačilo stroškov in nadomestil v zvezi s poslovanjem INR, hkrati pa se s tem ne bi posegalo v same finančne instrumente.

V petem odstavku 6. člena je določeno, da se izplačila iz INR nakažejo na transakcijski račun upravičenca, če so v času od prejema zahteve do izvedbe izplačila, na računu razpoložljiva dovolj visoka denarna sredstva za izplačilo. Pripominjamo, da je besedilo nejasno. Niti iz sobesedila niti iz obrazložitve ne izhaja, v katerih primerih bi se to lahko zgodilo in kdaj bi lahko prišlo do izplačila v primeru, ko razpoložljiva denarna sredstva niso zadostna za izvedbo celotnega izplačila. Ali se v primeru pomanjkanja sredstev na računu izplačilo delno izvede ali pa sploh ni izvedeno, dokler ni na voljo zadostnih sredstev. V sedmem odstavku 12. člena predloga zakona je določeno, katere so informacije v zvezi z imetnikovim INR, med drugim tudi stanje denarnih sredstev na INR. Imetnik INR je torej s stanjem denarnih sredstev na svojem INR seznanjen in do previsokih zahtevkov za vračila praviloma ne bi smelo priti. Predlagamo, da določbo ponovno preučite, morda v smeri, da bi vključili dodatne mehanizme za obveščanje vlagateljev o morebitnih spremembah razpoložljivih sredstev na računu, na primer z rednimi posodobitvami stanja, opozorili ob večjih spremembah ali drugimi obvestili, ki bi omogočila večjo kontrolo vlagatelja nad njegovimi sredstvi.

Glede četrtega odstavka 7. člena predloga zakona, ki določa, da si mora Slovenski državni holding, d. d., z namenom krepitve in razvoja slovenskega kapitalskega trga prizadevati, da prodajo deležev v delniških družbah v državni lasti izvede s prvo ponudbo delnic javnosti oz. da uvrsti delnice družb v državni lasti na borzni trg pod pogoji, ki jih določa strategija upravljanja naložb države po Zakonu o Slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 25/14 in 140/22; v nadaljnjem besedilu: ZSDH-1), opozarjamo, da gre za vsebino, ki v predlog zakona ne sodi. Status in delovanje Slovenskega

državnega holdinga ureja ZSDH-1. Če so za izvajanje tega zakona potrebne spremembe ali dopolnitve ZSDH-1, je treba pripraviti ločeno novelo ZSDH-1, to določbo pa iz predloga zakona črtajte.

K petemu odstavku 7. člena predloga zakona, ki se sklicuje na izpolnjevanje pogojev iz prejšnjega odstavka, opozarjamo, da so sklici napačni, četrti odstavek 7. člena ureja delovanje Slovenskega državnega holdinga. Glede same določbe pa ponovno opozarjamo, da jo ponovno proučite. Predlagano je, da v primeru, ko finančni instrument ne izpolnjuje pogojev, ponudnik INR tak finančni instrument proda v petih delovnih dneh. Kot izhaja iz 4. člena predloga zakona, bo s sredstvi na INR upravljal imetnik INR, ponudnik INR pa bo zanj opravljal samo storitve sprejemanja in posredovanja ali izvrševanja naročil, kar bi po našem mnenju moralo biti osnovno vodilo pri oblikovanju določb predloga zakona. Predlagamo, da se razmisli o možnosti, da bi ponudnik INR imetnika INR obvestil o tem, da je finančni instrument prenehal izpolnjevati pogoje, da se določi daljši rok za prodajo, naročilo za prodajo pa bi izvršil imetnik INR.

V sedmem odstavku 8. člena predloga zakona je določeno, da mora ponudnik INR pred sklenitvijo pogodbe o INR fizično osebo seznaniti z informacijami o obdavčitvi donosa, doseženega s sredstvi INR, z dohodnino in postopki izračuna dohodnine. Ob tem ni jasno katere so informacije glede *dohodnine in postopkov izračuna dohodnine*. Ponudnik INR je odgovoren, da fizično osebo pravilno in celovito seznani z vsemi relevantnimi davčnimi informacijami, vendar bo brez natančne specifikacije, katere informacije so potrebne, težko določiti, kaj točno mora ponudnik opraviti, da bi izpolnil svoje zakonske obveznosti. Predlagamo, da se določba dopolni.

V zvezi s prvo alinejo devetega odstavka 8. člena, ki določa, da se pri določitvi tipskih imetnikov upošteva vrsta finančnih instrumentov, s katerimi imetnik INR trguje in vrednost vplačil v posameznem letu, opozarjamo, da se ti podatki nanašajo na konkretnega imetnika INR. Predlagamo, da določbo preoblikujete.

V prvem odstavku 9. člena predloga zakona je določeno, da je imetnik INR dolžan odpovedati pogodbo o INR preden preneha biti rezident Republike Slovenije. Ni jasno, kaj bo v primeru, da imetnik INR tega ne bo storil (bo odgovoren za posledice, ki bi nastale zaradi neizpolnitve te obveznosti), niti kaj pomeni *preden preneha* (kdaj mora imetnik INR pogodbo odpovedati, pred točno določenim dnem, ko preneha njegov status rezidenta, ali je dovolj že obvestilo o tem, da mu bo status prenehal). Glede na to, da mora pogodbo iz tega razloga odpovedati tudi ponudnik INR (drugi odstavek 9. člena), ki podatke na avtomatiziran način pridobi od Finančne uprave Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: FURS), se postavlja vprašanje ali je v primeru, ko je ta postopek avtomatiziran, potrebna dodatna obveznost za imetnika INR, da samostojno odpove pogodbo. Predlagamo, da navedeno preučite.

V drugem odstavku 9. člena predloga zakona je v 2. in 3. točki določeno, da ponudnik INR odpove pogodbo o INR, če imetnik INR ravna v nasprotju z določbami tega zakona, ali je to potrebno zaradi zagotavljanja skladnosti s predpisi s področja preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma ali trga finančnih instrumentov. Opozarjamo, da je določba nejasna. V zakonu kršitve za ravnanja imetnika INR niso predvidene, zato ni jasno, katere konkretne kršitve zakona bi lahko privedle do odpovedi pogodbe. Tudi če bi bile, pa bi odpoved pogodbe o INR v takih primerih imela naravo stranske sankcije, kar mora biti posebej urejeno, sploh pa je ne bi mogel izrehati ponudnik INR.

V 4. točki drugega odstavka 9. člena predloga zakona je določeno, da ponudnik odpove pogodbo o INR, kadar FURS ugotovi, da imetnik INR kljub zahtevi za mirovanje ni prenehal biti rezident Republike Slovenije. Imetnik INR lahko zahteva mirovanje INR, če preneha biti rezident Republike Slovenije, in na INR v trenutku podaje zahteve za mirovanje ni sredstev. Menimo, da je dejstvo, da imetnik INR dejansko ni prenehal biti rezident Republike Slovenije, lahko razlog za zavrnitev zahteve za mirovanje INR, ne more pa biti razlog za odpoved pogodbe o INR. Predlagamo, da določbo ponovno preučite.

V zvezi s četrtem odstavkom 9. člena ponovno opozarjamo, da določba o prodaji finančnih instrumentov, ki jih proda ponudnik INR v petih delovnih dneh, ni skladna z osnovnim namenom uvedbe INR in pravico imetnika, da sam upravlja s svojim premoženjem. S tem, ko se ponudniku INR omogoči, da proda finančne instrumente v imenu imetnika INR v določenem časovnem obdobju, se pravica imetnika INR, da samostojno odloča o svojih finančnih instrumentih, omeji. To za imetnike povzroči negotovost, saj jim onemogoči neposreden nadzor nad prodajo svojih naložb. Zato predlagamo, da se določba v četrtem odstavku 9. člena ponovno preuči z vidika pravice imetnika INR, da samostojno odloča o svojem premoženju. Namesto avtomatične prodaje finančnih instrumentov, bi bilo smiselno zagotoviti, da ponudnik INR obvesti imetnika o potrebi po prodaji, pri čemer naj imetnik še vedno ohrani pravico do odločitve o prodaji, preden se transakcija izvede. Takšen pristop bi bil bolj skladen z osnovnim namenom INR in bi zagotovil večjo pravno varnost ter večjo zaščito interesov imetnikov.

Glede 11. člena predloga zakona, ki ureja obremenitve, izvršbo in dedovanje predlagamo, da pridobite mnenje Ministrstva za pravosodje.

13. člen predloga zakona ureja novo zbirko osebnih podatkov. Predlagamo, da glede tega člena v skladu s prvim odstavkom 55. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov pridobite mnenje Informacijskega pooblaščenca. Informacijski pooblaščenec v skladu z navedenim členom namreč daje predhodna mnenja ministrstvu, državnemu zboru, organom samoupravnih lokalnih skupnosti, drugim državnim organom in nosilcem javnih pooblastil o usklajenosti določb predlogov zakonov ter drugih predpisov z zakoni in drugimi predpisi, ki urejajo osebne podatke; ministrstva in drugi organi posredujejo predloge zakonov in drugih predpisov v mnenje Informacijskemu pooblaščenцу pravočasno.

Glede desetega odstavka 14. člena predloga zakona, ki določa, da je posredovanje podatkov imetniku INR v elektronski obliki brezplačno, se postavlja vprašanje ali lahko imetnik INR zahteva posredovanje podatkov tudi kako drugače (npr. v pisni obliki) in ali bi v tem primeru ponudnik INR zaračunal stroške.

Osmi odstavek 15. člena predloga zakona določa, kdaj Agencija izbriše ponudnika INR iz registra ponudnikov INR. Vpis v register ponudnikov je eden izmed pogojev, da pravna oseba pridobi status ponudnika INR, zato ima izbris iz registra, pomembne pravne posledice za ponudnika INR in njegove stranke. V 3. točki je določeno, da se ponudnika INR lahko izbriše iz registra, če v postopku nadzora nad poslovanjem v zvezi z INR, ne sodeluje. Glede na težo te posledice, se nam postavlja vprašanje, kaj točno pomeni *ne sodeluje*. Določba omogoča različne interpretacije, zato bi bilo smiselno, da se natančneje opredeli, kaj se šteje kot nesodelovanje oziroma nezadostno sodelovanje. S tem bi se zmanjšalo tveganje za nejasnosti pri odločanju o tem, ali je ponudnik INR svoje obveznosti v postopku nadzora izpolnil. 4. in 5. točka pa določata, da Agencija lahko izbriše ponudnika INR, ki je storil hujši prekršek, najmanj trikrat prekršek po tem zakonu, prekršek po zakonu, ki ureja davčni postopek ali, da je sodišče ponudnika INR ali njegovo odgovorno osebo pravnomočno spoznalo za krivo kaznivega dejanja v zvezi z davki. Prekrškovni organ je Agencija. Ta bo v primerih iz 4. točke najprej vodila postopek in odločila o prekršku, potem pa ponudnika še izbrisala iz registra. Pomislek, ki se nam pri tem poraja je, da izbris iz registra v tem smislu ni le posledica, ampak deluje kot dodatna sankcija, ki nastopi po izreku prekrška. Vprašanje je, ali je tak ukrep sorazmeren, saj se zdi, da se izbris iz registra uporablja kot dodatna sankcija, ki pomembno vpliva na poslovanje ponudnika INR, ne glede na to, da je bil za prekršek že sankcioniran. Enak pomislek imamo tudi k 5. točki.

Glede prekrškovnih določb se uskladite z Ministrstvom za pravosodje.

V zvezi z obrazložitvami napotujemo na sedmi odstavek 115. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21, 58/23 in 35/24), v skladu s katerim morajo obrazložitve pojasniti vsebino in namen

posameznih členov predloga zakona ter posledice in medsebojne povezave v njih vsebovanih rešitev. V primeru pomanjkljivih obrazložitev, ki zgolj povzemajo vsebino člena, je tudi pregled vsebinskih rešitev predloga zakona znatno otežen.

Predlagamo, da nomotehnične in redakcijske popravke k predlogu zakona podamo na vsebinsko usklajeno besedilo predloga zakona v naslednji fazi usklajevanja.

S spoštovanjem.

Pripravila:
Katja Remic

Rado Fele
DIREKTOR