

NIEKOĽKO POZNÁMOK K POVINNÉMU ZVEREJŇOVANIU ZMLÚV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

MARTIN DUFALA

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Slovenská
republika

Abstract in original language

Autor sa v článku zaoberá novou právnou úpravou, ktorá zavádza povinnosť zverejňovať v určenom/centrálnej registri zmluvy, ktoré uzavreli povinné subjekty a ktoré sa týkajú používania verejných prostriedkov/financií a nakladania s majetkom štátu, s majetkom obcí a vyšších územných celkov/samosprávy alebo nakladania s finančnými prostriedkami Európskej únie. Relatívne rýchlo prijatá právna úprava však spôsobuje nejasnosti a viaceré aplikačné problémy, s ktorými sa musia povinné subjekty vysporiadať. V článku je snaha poukázať na niektoré z nedostatkov právnej úpravy.

Key words in original language

uzatváranie zmlúv, register, verejné financie

Abstract

The article deals with new Slovak legislation by which duty to disclose contracts entered into by given subjects has been introduced. Contracts of these subjects relating to the use of public resources and to disposal with state property, the property of municipalities and local authorities or to disposal with funds of the European Union must be disclosed in Central Register of Contracts. However, relatively quickly adopted legislation causes several uncertainties and number of application problems, which must be dealt by mandatory subjects. The article shall focus on current imperfections of the legislation.

Key words

disclosure of contract, register, public resources

Úvod

Participácia osôb na správe vecí verejných nemusí zahŕňať len priamu účasť osôb na správe štátu alebo územnej samospráve (využitie aktívneho a pasívneho volebného práva, výkon volených a iných verejných funkcií – čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky). Jedna z možností participácie osôb na správe vecí verejných je aj kontrola, resp. možnosť kontroly použitia verejných prostriedkov a nakladania s verejným majetkom. A keďže prostredníctvom platenia daní a poplatkov do štátneho rozpočtu prispieva každá fyzická osoba a právnická osoba, je v ich v záujme byť informovaný

o tom, ako sa nakladá s verejnými prostriedkami a verejným majetkom a ako hospodárne prípadne nehospodárne sa verejné prostriedky využívajú.

Takáto príležitosť sa v Slovenskej republike, samozrejme okrem iných možností, naskytla v súvislosti so zmenou právnej úpravy účinnej od 1. januára 2011. Prijatím zákona č. 546/2010 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony bola zavedená povinnosť povinného zverejňovania zmlúv. Zdanlivo jednoduché slovné spojenie „povinné zverejňovanie zmlúv“ v sebe skrýva cieľ, ktorý si stanovila vláda Slovenskej republiky už vo svojom programovom vyhlásení: „Vláda SR bude presadzovať zverejnenie všetkých zmlúv, faktúr a finančných transakcií týkajúcich sa verejných zdrojov na internete ako podmienku ich účinnosti. Vláda SR tiež zverejní také obchodné zmluvy, kde zmluvnou stranou je štát, orgány verejnej správy a obchodné spoločnosti so 100 % podielom štátu, ktoré boli uzatvorené v minulosti.“¹ O ozrejmienie tejto problematiky spolu s poukázaním na niektoré nedostatky sa pokúsi nasledujúci článok.

1 Právna úprava de lege lata

Zavedenie povinného zverejňovania zmlúv je založené na princípe, že zmluvy, o ktorých to ustanovuje zákon, nadobudnú účinnosť až v deň nasledujúci po dni jej zverejnenia.

Táto zmena si vyžiadala novelizáciu troch právnych predpisov:

1. zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky zákonník“),
2. zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Obchodný zákonník“),
3. zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o slobode informácií“).

Do Občianskeho zákonníka pribudlo ustanovenie § 47a, ktoré hovorí o účinnosti povinne zverejňovaných zmlúv. Tieto nadobúdajú účinnosť dňom nasledujúcim po dni ich zverejnenia. Samozrejme, zmluvné strany si môžu dohodnúť aj neskorší dátum účinnosti zmluvy ako dňom jej zverejnenia. Z tohto pravidla sú ustanovené aj výnimky – ak je zmluva uzavretá na účely odstránenia následkov mimoriadnej udalosti bezprostredne ohrozujúcej život, zdravie, majetok alebo životné prostredie,

¹ Občianska zodpovednosť a spolupráca – Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2010 – 2014, str. 5.

je účinná bez zverejnenia. Rovnako je bez zverejnenia účinné aj ustanovenie zmluvy, ktoré obsahuje informáciu, ktorá sa podľa osobitného zákona nespístupňuje.² Za dôležité považujem aj ďalšie ustanovenie Občianskeho zákonníka, podľa ktorého nezverejnenie zmluvy v lehote do troch mesiacov od uzavretia zmluvy znamená, že k uzavretiu zmluvy nedošlo, a teda zmluva nevznikla. Ustanovenia zmluvy dojednanej na dobu neurčitú, ktorej predmetom je záväzok na nepretržitú alebo opakovanú činnosť, alebo záväzok zdržať sa určitej činnosti alebo strpieť určitú činnosť, ktoré vylučujú možnosť vypovedať zmluvu, sú neplatné.

Zmena v Obchodnom zákonníku nebola rozsiahla, týka sa informácií, ktoré sú pri uzavretí zmluvy označené ako dôverné. Platné ustanovenie Obchodného zákonníka zakazuje ich poskytnutie alebo prezradenie tretej osobe. Avšak novelou bolo doplnené ustanovenie, podľa ktorého v prípade uzavretia zmluvy, ktorá má byť povinne zverejnená, sa informácie označené ako dôverné nepovažujú na účely zverejnenie ako dôverné.

Najrozsiahlejšia zmena sa dotkla zákona o slobode informácií. Ustanovenia § 5a a 5b sa týkajú samotných povinne zverejňovaných zmlúv. Zákon v týchto ustanoveniach definuje, čo je to povinne zverejňovaná zmluva. Povinne zverejňovaná zmluva je písomná zmluva, ktorú uzatvára povinná osoba (definovaná v § 2 zákona o slobode informácií) a

ktorá obsahuje informáciu, ktorá sa získala za verejné prostriedky,

alebo sa týka používania verejných prostriedkov,

nakladania s majetkom štátu, majetkom obce, majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom právnických osôb zriadených zákonom, na základe zákona

alebo nakladania s finančnými prostriedkami Európskej únie.³

Verejné prostriedky sú pritom charakterizované ako finančné prostriedky, s ktorými hospodária právnické osoby verejnej správy; sú nimi aj prostriedky Európskej únie a odvody Európskej únie.⁴

² Zákon však neuvádza o aké informácie a podľa akého zákon ide. Domnievam sa, že zákonodarca chcel týmto zosúladiť právnu úpravu, keďže ustanovenie § 8 zákona o slobodnom prístupe k informáciám stanovuje, že „Ak požadovaná informácia tvorí utajovanú skutočnosť podľa osobitného zákona alebo je predmetom bankového tajomstva alebo daňového tajomstva podľa osobitného zákona, ku ktorým žiadateľ nemá oprávnený prístup, povinná osoba ju nespístupní s uvedením odkazu na príslušný právny predpis.“ Aby však bolo zrejmé, o aké informácie ide, bolo by vhodné, aby zákonodarca odkazovacou právnou normou toto ustanovenie bližšie špecifikoval.

³ Bližšie pozri § 5a zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

Taxatívne sú uvedené zmluvy, ktoré nie sú povinne zverejňovanými zmluvami, napr. ide o pracovnú zmluva a dohoda o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru, zmluvu týkajúcu sa burzových obchodov a ich sprostredkovania, odplatnú zmluvu týkajúcu sa cenných papierov, zmluva, ktorej účelom je zabezpečenie potrieb cudzích zastupiteľských úradov v Slovenskej republike a zabezpečenie činnosti zastupiteľských úradov Slovenskej republiky v zahraničí.

Pokiaľ ide o samotné zverejňovanie, zákon zaviedol dva spôsoby zverejňovania, v závislosti od subjektu, ktorý má povinnosť zmluvu zverejniť, a to zverejňovanie zmlúv v Centrálnom registri zmlúv a zverejňovanie zmlúv na webovom sídle povinnej osoby.

1.1 Zverejňovanie zmlúv v Centrálnom registri zmlúv

Povinne zverejňovaná zmluva, ktorej účastníkom je ministerstvo, ostatný ústredný orgán štátnej správy, verejnoprávna inštitúcia alebo nimi založená právnická osoba, v ktorej vlastní väčšinu akcií alebo väčšinový obchodný podiel alebo ktorú ovládajú väčšinovým podielom na hlasovacích právach alebo vymenúvajú viac ako polovicu členov správneho orgánu alebo iného výkonného orgánu, alebo kontrolného orgánu, sa zverejňuje v Centrálnom registri zmlúv (ďalej len „centrálny register“). V centrálnom registri sa zverejňuje aj zmluva, ktorej účastníkom je rozpočtová organizácia alebo príspevková organizácia zriadená týmito osobami.

„Centrálny register zmlúv je zoznamom zmlúv uzatvorených ministerstvami, ústrednými orgánmi štátnej správy, verejnoprávnymi inštitúciami a podriadenými organizáciami týchto inštitúcií, od 1.1.2011.“⁴ Centrálny register je teda verejný register prístupný na internete, do ktorého môže nahliadnuť každá osoba a získať tak informácie o nakladní s verejnými finančnými prostriedkami.

Technickú podporu internetovej stránky centrálného registra zabezpečuje Úrad vlády Slovenskej republiky. Preto bola aj zákone zakotvená povinnosť povinnej osoba zaslať bezodkladne Úradu vlády Slovenskej republiky zmluvu na zverejnenie. Prakticky by tento proces mal mať nasledovný priebeh: povinná osoba uzavrie zmluvu, ktorá má byť povinne zverejnená v centrálnom registri, zmluva je platná, nie však účinná, následne ju povinná osoba zašle Úradu vlády Slovenskej republiky, ktorý ju zverejní v centrálnom registri a zmluva nadobúda účinnosť nasledujúci deň po dni zverejnenia.

⁴ § 2 písm. a) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁵ www.crz.gov.sk

1.2 Zverejňovanie zmlúv na webovom sídle povinnej osoby

Druhý spôsob zverejňovania zmlúv sa týka subjektov, ktoré nespádajú do výpočtu subjektov uzatvárajúcich zmluvu podľa § 5a ods. 4 zákona o slobode informácií, ale tieto zmluvy sa rovnako týkajú nakladania s verejnými prostriedkami.

Povinne zverejňovaná zmluva, ktorej účastníkom je iná povinná osoba, ako je uvedená vyššie, sa zverejňuje na webovom sídle povinnej osoby, ktorá zmluvu uzatvára. Účastníkmi takýchto povinne zverejňovaných zmlúv sú najmä obce, mestá a vyššie územné celky, ale aj iné subjekty, napr. Slovenská akadémia vied a jej ústavy, keďže nemajú postavenie verejnoprávnej inštitúcie.

Ak táto osoba nemá webové sídlo, zmluva sa zverejňuje bezodplatne v Obchodnom vestníku.

Ak zmluva nie je zverejnená do siedmich dní odo dňa uzavretia, môže účastník zmluvy podať návrh na zverejnenie v Obchodnom vestníku.

Povinná osoba a Úrad vlády Slovenskej republiky vydajú účastníkovi zmluvy na jeho požiadanie písomné potvrdenie o zverejnení zmluvy. Ak sa zverejnila zmluva, ktorá na vznik, zmenu alebo zánik práva vyžaduje vklad do katastra nehnuteľností podľa osobitného predpisu, povinná osoba bezodkladne zasiela písomné potvrdenie o zverejnení zmluvy príslušnej správe katastra.

V praxi sa môže stať, že účastníci zmluvy zverejnia zmluvu viackrát a rôznymi spôsobmi. V takomto prípade je rozhodujúce prvé zverejnenie zmluvy. Povinná osoba alebo účastník zmluvy, podávajúci návrh na zverejnenie zmluvy, sú povinní zabezpečiť súlad zverejnenej zmluvy so skutočným stavom a neprístupnenie ustanovení zmluvy obsahujúcich informáciu, ktorá sa podľa tohto zákona neprístupňuje.

1.3 Povinné zverejňovanie objednávok a faktúr

Okrem povinnosti zverejniť zmluvy zavádza nová právna úprava aj povinnosť zverejňovať objednávky a faktúry tovarov a služieb.

Povinná osoba zverejní na svojom webovom sídle objednávky tovarov a služieb do desiatich pracovných dní odo dňa ich vyhotovenia. Ak však objednávky súvisia s povinne zverejňovanou zmluvou, ktorá nadobudla účinnosť podľa zákona, táto povinnosť sa na zverejnenie objednávky nevzťahuje.

Ďalej povinná osoba zverejní na svojom webovom sídle faktúry na tovary a služby do desiatich pracovných dní odo dňa ich doručenia povinnej osobe, najneskôr však do 30 dní odo dňa ich zaplata.

Vláda Slovenskej republiky môže nariadením ustanoviť objednávky tovarov a služieb a faktúry za tovary a služby, ktoré sa nezverejňujú, a to podľa ich hodnoty – nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 118/2011 Z. z.

2 Vybrané nedostatky súčasnej právnej úpravy

Zavedenie povinného zverejňovania zmlúv, ktoré sú financované z verejných prostriedkov, možno všeobecne hodnotiť pozitívne. Ako vyplýva z dôvodovej správy, prijatie právnej úpravy povinného zverejňovania zmlúv má „zaviesť pravidlá, ktoré zabezpečia transparentné a hospodárne nakladanie s verejným majetkom a s verejnými prostriedkami“⁶. Cieľom týchto pravidiel by teda malo byť zabránenie takému konaniu, pri ktorom sú verejné prostriedky využívané nehospodárne, umelo sa navyšuje cena kupovaných tovarov, ceny za poskytované služby sú niekoľkonásobne vyššie, ako sú obvyklé ceny za rovnaké alebo porovnateľné služby a pod. Celý tento mechanizmus je nasmerovaný k efektívnemu a hospodárnemu využívaniu verejných financií, čo je obzvlášť dôležité v období hospodárskej recesie a výpadkov príjmov štátneho rozpočtu.

Keď sa však bližšie pozrieme na uvedenú právnu úpravu, nájdeme tam aj viacero nedostatkov.

Ako prvé negatívum by som uviedol legislatívny proces prijatia zákona a s tým spojené plynutie času. Zákon č. 546/2010 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorým bolo zavedené povinné zverejňovanie zmlúv, bol v Národnej rade Slovenskej republiky schválený 9. decembra 2010, v Zbierke zákonov bol uverejnený 30. decembra 2010 a účinnosť nadobudol už 1. januára 2011. Zároveň všetky zmluvy uzavreté po tomto dátume sa už mali spravovať týmto novým právnym režimom. Vzhľadom na to, koľkých subjektov sa táto problematika dotýka, považujem takéto krátke časové obdobie za nepostačujúce na to, aby všetky povinné subjekty mali dostatok času na oboznámenie sa s novou právnou úpravou a hlavne novými povinnosťami, ktoré im pribudli. Najmä obce a nimi zriadené inštitúcie mali s napĺňaním zákonných povinností značné problémy.

Ako nesystematický krok hodnotím „duálny“ spôsob zverejňovania zmlúv – čiže časť povinných subjektov zmluvy zverejňuje v centrálnom registri a iné subjekty na svojom webovom sídle. Takéto rozdelenie zverejňovania zmlúv pôsobí neprehľadne a považujem ho za nadbytočné. Ako vhodnejšia alternatíva sa mi javí riešenie, podľa ktorého by všetky zmluvy bez ohľadu

⁶ Všeobecná časť dôvodovej správy návrhu zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

na povahu povinného subjektu boli zverejnené v centrálnom registri a všetky faktúry a objednávky by boli zverejnené na webových sídlach jednotlivých povinných subjektov.

Ďalšie negatívum vidím vo zverejňovaní objednávok a faktúr bez finančného obmedzenia, čo spôsobilo to, že boli zverejnené objednávky a faktúry malej hodnoty. Týmto krokom sa zverejnilo veľké množstvo objednávok a faktúr, čím sa zverejnené údaje stali neprehľadnými, následkom čoho je skutočnosť, že sa nie celkom naplňa účel, za ktorým bol zákon prijatý a to zvýšenie transparentnosti nakladania s verejnými prostriedkami. Po tom, ako sa ozvali kritické hlasy z radov povinných subjektov, však vláda Slovenskej republiky pristúpila k zmene právnej úpravy. V súlade so splnomocňovacím ustanovením v § 5b zákona vláda Slovenskej republiky dňa 30. marca 2011, čiže po troch mesiacoch odo dňa účinnosti zákona, schválila nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 118/2011 Z. z., ktorým sa ustanovuje hodnota objednávok tovarov a služieb a faktúr za tovary a služby, ktoré sa nezverejňujú. Podľa tohto nariadenia povinná osoba podľa § 2 zákona o slobode informácií nezverejňuje objednávky tovarov a služieb a faktúry za tovary a služby, ak súhrnná hodnota týchto tovarov a služieb na jednej objednávke alebo jednej faktúre nepresahuje sumu 3 000 eur bez dane z pridanej hodnoty. Iné obmedzenie sa však vzťahuje na obce, mestá, vyššie územné celky a nimi zriadené rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie, keďže tieto subjekty nezverejňujú objednávky tovarov a služieb a faktúry za tovary a služby, ktorých súhrnná hodnota na jednej objednávke alebo na jednej faktúre nepresahuje sumu 1 000 eur bez dane z pridanej hodnoty. Opäť však ide o zmenu, ktorá je nekoncepčná a nijako výrazne neprispieva k zjednodušeniu kritizovanej situácie.

Za nie veľmi šťastné riešenie pokladám aj prijatie odseku 2 v § 261 Obchodného zákonníka. § 261 ods. 1 Obchodného zákonníka totiž poskytuje právnu ochranu subjektom v prebiehajúcom kontraktačnom procese, tým, že im ukladá povinnosť chrániť informácie označené ako dôverné. Tieto informácie nesmie strana, ktorej sa tieto informácie poskytnú, prezradiť tretej osobe a ani ich použiť v rozpore s ich účelom pre svoje potreby, a to bez ohľadu na to, či dôjde k uzavretiu zmluvy, alebo nie. Kto poruší túto povinnosť, je povinný na náhradu škody, obdobne podľa ustanovení § 373 a nasl. Novoprijatý odsek 2 však hovorí, že informácie označené ako dôverné v zmluve, ktorá sa má zverejniť podľa zákona, sa nepovažujú za dôverné. Toto ustanovenie významným spôsobom zasahuje do obchodnoprávných vzťahov, pretože subjektom, ktoré majú záujem vstúpiť do právnych vzťahov s osobami, na ktoré sa vzťahuje povinnosť zverejňovať zmluvy, poskytuje nižšiu mieru právnej ochrany ako keby uzatvárali zmluvy s osobami, ktoré túto povinnosť nemajú. Je pravdou, že obchodné a iné „tajomstvá“, ktoré chránia osobitné predpisy sa nezverejňujú, ale aj informácie označené ako dôverné majú pre podnikateľa vysokú hodnotu, pretože spravidla ide o informácie, ktoré nie sú bežne

dostupné. Zákon tak zabezpečuje ochranu v negociačnom procese, pretože „zmluva vôbec nemusí byť uzavretá a nie je vylúčené, že uzavretie zmluvy sa len prestiera práve z dôvodu získania informácii o inom podnikateľovi alebo o jeho podniku.“⁷ Je všeobecne známe, že najmä väčšie obchodné spoločnosti, ktoré obchodujú na medzinárodnom trhu, vstupujú do obchodno-závazkových vzťahov, ktoré majú dobre ošetrené zmluvami a tvorí to akési „know-how“ ich obchodovania. Preto nie je v ich záujme, aby sa tieto ustanovenia zmlúv dostali k iným osobám, a už vôbec nie k ich konkurencii. Preto si dovoľím tvrdiť, že prijatím vyššie spomínaného ustanovenia môže nastať situácia, že časť obchodných spoločností radšej nebude uzatvárať zmluvy, ktoré majú byť povinne zverejňované a príde o možnosť dosiahnuť zisk, ale ich ďalšie aktivity nebudú ohrozené. Na druhej strane však verejný sektor môže prísť o dodávateľov, ktorí vzhľadom na svoje postavenie na trhu môžu ponúknuť lepšie podmienky a tým pádom nebudú verejné prostriedky využívané najefektívnejším a najhospodárnejším spôsobom.

3 Záver

Ak by som vyššie rozoberanú problematiku mal zhodnotiť celkovo, zavedenie mechanizmu povinného zverejňovania zmlúv, ktoré sú financované z verejných prostriedkov, považujem za prínosné. Verejnosti sa naskytá doteraz neprípustná možnosť sledovať použitie časti verejných finančných prostriedkov. Práve poukázanie na netransparentné a neefektívne použitie financií viackrát viedlo k tomu, že takéto zmluvy boli vypovedané alebo sa vôbec neuzavreli. Podľa novej právnej úpravy by sa malo na takéto využívanie, ktoré niekedy prešlo až do „zneužívania“ verejných financií, zisťovať častejšie, poukazovať naň, prípadne vyvodzovať aj zodpovednosť voči príslušným osobám, a to nielen v rovine odvolania z funkcie, ale aj zodpovednosti za spôsobenú škodu.

Načrtnutie uvedeného problému však poukazuje aj na to, že aktuálna právna úprava v tejto oblasti obsahuje nedostatky. Považujem preto za žiaduce tieto aj ďalšie nedostatky právnej úpravy odstrániť, navrhnúť zmeny zákonnej úpravy a doplniť ju. V rámci dotvorenia systému kontroly verejných financií považujem za dôležité zmeny v oblasti verejného obstarávania. Ide najmä o zavedenie povinného elektronického verejného obstarávania a zavedenie elektronických aukcií ako povinnej formy obstarávania vždy, keď je to možné.

Po odstránení nedostatkov právnej úpravy a pri dôslednom vymáhaní právnymi predpismi uložených povinností bude možné využiť verejné financie efektívnejšie a hospodárnejšie.

⁷ Patakyová, M. a kol. Obchodný zákonník. Komentár. 2. aktualizované vydanie. Praha : C.H.Beck, 2008, s. 725.

Literature:

Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2004.

Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 3. aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, 2009.

Patakyová, M. a kol. Obchodný zákonník. Komentár. 2. aktualizované vydanie. Praha : C.H.Beck, 2008.

Zákon č. 546/2010 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 118/2011 Z. z. ktorým sa ustanovuje hodnota objednávok tovarov a služieb a faktúr za tovary a služby, ktoré sa nezverejňujú.

Contact – email

martin.dufala@flaw.uniba.sk