**Dôvodová správa**

**I. Všeobecná časť**

Jedným z významných ekonomických ale i spoločenských problémov súčasnej slovenskej spoločnosti je takzvaná druhotná platobná neschopnosť. Ide o stav, do ktorého sa dostávajú predovšetkým malí a strední podnikatelia. Nie však z vlastnej viny, nie preto, lebo by zle hospodárili, ale jednoducho preto, lebo ich zmluvní partneri im nezaplatili za vykonanú prácu. Vymáhanie takýchto dlžôb súdnou cestou trvá často veľmi dlho, a postihnutí podnikatelia v tom období často nie sú zatiaľ schopní plniť zas vlastné záväzky voči druhým. Toto je všeobecný problém, ktorý bude zrejme potrebné perspektívne riešiť najmä zlepšením a zrýchlením možnosti vymáhať dlžné záväzky súdnym a následne exekučným konaním. Limitom takéhoto všeobecného riešenia sú však objektívne ekonomické možnosti dlžníkov.

Osobitnými prípadmi druhotnej platobnej neschopnosti sú subdodávatelia pre zákazky z verejného obstarávania. Úspešní uchádzači, ktorí získali zákazky, na plnenie ktorých sa zaviazali na základne verejného obstarávateľa, často vstupujú do ďalších záväzkov s tretími osobami. Tieto tretie osoby svojimi záväzkami s úspešnými uchádzačmi de facto pristupujú do procesu plnenia zákaziek a nadobúdajú postavenie subdodávateľov. Úspešní uchádzači si však svoje platobné záväzky voči svojim zmluvným partnerom, subdodávateľom často neplnia. V prípade zákaziek z verejného obstarávania však dôvodom nebýva ich platobná neschopnosť, pretože obstarávatelia si svoje platobné záväzky voči úspešným uchádzačom spravidla plnia. Úspešní uchádzači využívajú svoje dominantné postavenie v zmluvnom usporiadaní vo vzťahu k príslušnej zákazke voči subdodávateľom neraz tak, že pre vlastné platby subdodávateľom dohodnú neprimerane dlhé platobné lehoty, alebo uhrádzajú splatné platby so značným oneskorením.

Druhotná platobná neschopnosť v procese verejného obstarávania sa však nekončí vzťahom medzi úspešnými uchádzačmi a ich priamymi subdodávateľmi. Často sa prenáša i na ďalších subdodávateľov, ktorí na zákazke pracujú a sú vo zmluvnom vzťahu s inými subdodávateľmi, ktorí im neplatia. Návrh zákona uplatňuje navrhovaný ekonomicko-administratívny mechanizmus na zvýšenie platobnej disciplíny i na vzťahy medzi ďalšími subdodávateľmi, ktorí spolupracujú na splnení zákazky, ktorá je predmetom verejného obstarávania.

Tento problém sa pokúsila riešiť novela zákona o verejnom obstarávaní č. 95/2013 Z.z., ktorá medzi podmienky účasti podnikateľa vo verejnom obstarávaní zahrnula už aj plnenie povinností voči subdodávateľom vo vzťahu k už existujúcim zákazkám z verejného obstarávania. V tomto riešení však vidíme dva problémy. Po prvé, ide len o tie nesplnené povinnosti, ktoré sa už dostali do štádia vymáhania výkonom rozhodnutia. To znamená, že subdodávateľ, ktorému úspešný uchádzač neplatí, musel svoju pohľadávku vymáhať na súde a súd už musel o jeho nároku rozhodnúť. Práve toto však v praxi obvykle trvá príliš dlho. Ak sa vec už dostane do štádia, keď súd rozhodol o nároku subdodávateľa a úspešnému uchádzačovi uložil povinnosť mu zaplatiť a ten mu v termíne nezaplatí, tak až potom sa môže subdodávateľ domáhať výkonu rozhodnutia. Až v tomto procesnom štádiu by nastúpila sankcia, ktorú do nášho právneho poriadku zaviedla novela zákona č. 95/2013 Z.z. Je veľmi nepravdepodobné, že by sa úspešný uchádzač dostal až do tohto štádia, a je naopak veľmi pravdepodobné, že subdodávateľovi by takéto riešenie efektívne nepomohlo. A to je vlastne naša druhá námietka voči riešeniu, ktoré ustanovila spomenutá novela. Rozhodujúcou myšlienkou nášho návrhu nie je vylúčiť nedisciplinovaných podnikateľov, ktorí sa stali úspešnými uchádzačmi alebo subdodávateľmi z budúcich verejných obstarávaní, ale vytvoriť ekonomický tlak, aby si plnili svoje povinnosti voči disciplinovaným subdodávateľom. Toto prijatá novela neriešila. Náš návrh by túto problematiku riešil efektívne a komplexne.

Navrhovaná úprava vychádza z toho, že obstarávateľ vo verejnom obstarávaní vynakladá prostriedky vo verejnom záujme, ktorého súčasťou je i záujem na tom, aby si pri plnení zákazky z verejného obstarávania úspešní uchádzači ako aj všetci subdodávatelia poskytujúci dodávky potrebné na splnenie zákazky plnili nielen svoje záväzky vyplývajúce zo zmluvného vzťahu medzi obstarávateľom a úspešným uchádzačom, ale i záväzky, do ktorých pri zabezpečovaní zákazky vstupujú i voči ďalším osobám, subdodávateľom.

Navrhovaná úprava preto vťahuje do právnych vzťahov pri verejnom obstarávaní aj subdodávateľov pre zákazky z verejného obstarávania. Stanovuje povinnosť úspešných uchádzačov a všetkých subdodávateľov, aby v zmluvách so subdodávateľmi dohodli primerané platobné lehoty, pri ktorých určuje ich maximálnu lehotu splatnosti v závislosti na platobných podmienkach dohodnutých v zmluve medzi obstarávateľom a úspešným uchádzačom. V prípade, že úspešný uchádzač tieto lehoty dojednané so subdodávateľom neplní, a subdodávateľ si svoje povinnosti splnil, dáva navrhovaná úprava možnosť subdodávateľovi informovať o tom verejného obstarávateľa. Ak napriek výzve obstarávateľa úspešný uchádzač subdodávateľovi v stanovenej lehote nezaplatí, obstarávateľ je povinný zablokovať úspešnému uchádzačovi všetky ďalšie platby týkajúce sa predmetnej zákazky. Ak by takýto stav pretrvával dlhšie, návrh stanovuje lehotu šiestich mesiacov, je to dôvod, aby úspešný uchádzač stratil svoje osobné postavenie vo verejnom obstarávaní a Úrad pre verejné obstarávanie ho vyškrtne zo zoznamu podnikateľov. Takýto subjekt stratí možnosť uchádzať sa o zákazku v akomkoľvek verejnom obstarávaní na území Slovenskej republiky. Obdobný postup rozširuje nový návrh zákona i na vzťahy medzi subdodávateľmi navzájom, pokiaľ ide o plnenie zákazky z verejného obstarávania.

Navrhovaná úprava takto konštruuje celkom nový rozmer postavenia obstarávateľov pre obdobie po vykonaní verejného obstarávania po uzavretí zmluvy s úspešným uchádzačom. Navrhuje sa, aby obstarávateľ plnil vo fáze plnenia tejto zmluvy i funkciu dohľadu nad ďalšími zmluvnými vzťahmi, ktorých predmetom budú čiastkové plnenia zákazky. V rámci tejto novej úpravy sa definujú i nové povinnosti obstarávateľa sankčnej povahy. Ich cieľom je zvýšenie platobnej disciplíny úspešných uchádzačov voči svojim subdodávateľom.

Nový návrh zákona, ktorého ambíciou je riešiť postavenie a ochranu subdodávateľov vo verejnom obstarávaní rozširujeme o zavedenie povinnej elektronickej fakturácie vo všetkých ekonomických vzťahoch, ktoré sú súčasťou plnenia zákazky, ak bola predmetom verejného obstarávania. Zákon o dani z pridanej hodnoty v súčasnosti umožňuje elektronickú fakturáciu len v prípade, ak s takouto formou fakturácie súhlasí príjemca tovaru alebo služby. Navrhujeme, aby sa vo verejnom obstarávaní stala elektronická fakturácia obligatórnou. Súčasne sa v návrhu počíta s tým, že subdodávateľ vo verejnom obstarávaní elektronickú faktúru odošle nielen príjemcovi tovaru alebo služby ale jej kópiu pošle aj verejnému obstarávateľovi, a v prípade, že nejde o priameho subdodávateľa, tak aj úspešnému uchádzačovi. Takto budú obstarávateľ i úspešný uchádzač priebežne informovaní o jestvujúcich platobných záväzkoch. Návrh tiež poskytuje obstarávateľovi oprávnenie vykonávať kontrolu plnenie splatných záväzkov za všetky plnenia, ktoré sú predmetom zákazky z verejného obstarávania. Spolu s povinnosťami a oprávneniami, ktoré ustanovuje tento návrh zákona v predchádzajúcich ustanoveniach to vytvorí ďalší nástroj, ktorý bude motivovať všetky subjekty, ktoré sa podieľajú na plnení zákazky z verejného obstarávania, aby si svoje povinnosti plnili včas, teda v lehotách splatnosti.

Zaviesť povinnú elektronickú fakturáciu vo verejnom obstarávaní do roku 2016 vyzval členské štáty Európskej únie vo svojom uznesení z 20.4.2012 už Európsky parlament a podrobnejšie sa ňou zaoberá smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/55/EÚ o elektronickej fakturácii vo verejnom obstarávaní zo 16.4.2014.

Navrhovaná právna úprava je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, s medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Návrh zákona nebude mať priamy dopad na verejné rozpočty, neprináša nárok na pracovné sily a nemá vplyv na zamestnanosť a tvorbu pracovných miest, ani na životné prostredie.

**II. Osobitná časť**

**K čl. I:**

**Preambula**: V návrhu zákona sa navrhuje stručná preambula pozostávajúca z dvoch bodov. Nedisciplinovanosť pri platbách, vyplývajúcich zo zmluvných záväzkov spôsobuje vážne ekonomické i spoločenské problémy. Povinnosťou verejného obstarávateľa strážiť verejný záujem by mala presahovať rámec zmluvného vzťahu, ktorého účastníkom sa stáva obstarávateľ po vykonaní verejného obstarávania, a mal by sa vzťahovať i na ochranu ďalších zmluvných vzťahov, ktoré majú súvislosť so zákazkou, ktorá bola predmetom verejného obstarávania.

**K § 1:** Ustanovenie stručne charakterizuje účel navrhovanej právnej úpravy.

**K § 2:** Ustanovenia vymedzujú problematiku, ktorú zákon upravuje a definujú niektoré základné pojmy, ktoré pre účely tejto právnej úpravy používa (priamy subdodávateľ, ďalší subdodávateľ, dlžný subdodávateľ, obstarávateľ a úspešný uchádzač).

**K § 3:** Ustanovenia predstavujú osobitnú úpravu pre uzavieranie zmlúv, ktorých predmetom je plnenie súvisiace s plnením zákazky, ktorá vzišla z verejného obstarávania. Týka sa to nielen zmlúv, ktoré uzaviera úspešný uchádzač s priamymi subdodávateľmi, ale i zmlúv, ktoré uzavierajú subdodávatelia navzájom. Spoločným menovateľom týchto zmlúv je, že všetky sa týkajú prác na zákazke z verejného obstarávania. Okrem všeobecných princípov pri uzavieraní zmlúv o subdodávke (princíp rovnakého zaobchádzania, nediskriminácie a transparentnosti) navrhovaná úprava ustanovuje povinnosť uviesť v zmluve o subdodávke ustanovenia o lehotách splatnosti. Tieto lehoty sú viazané na lehoty splatnosti platieb v základnej zmluve, ktorú má úspešný uchádzač uzavretú s obstarávateľom a ich maximálna dĺžka je ohraničená na dva mesiace. Navrhovaná úprava v tomto ustanovení tiež dopĺňa informačnú povinnosť úspešného uchádzača, ktorú má voči obstarávateľovi. Obstarávateľ sa takto dozvie potrebné informácie o všetkých zmluvách o subdodávke, ktoré úspešný uchádzač a subdodávatelia uzavrú na plnenie zákazky, ktorá je predmetom zmluvy obstarávateľa s úspešným uchádzačom.

**K § 4:** Ustanovenie obsahuje základné povinnosti zmluvných strán zmlúv o subdodávkach. Subdodávatelia sú povinní poskytnúť riadne plnenie, vyplývajúce z ich zmluvy a úspešný uchádzač alebo subdodávateľ, z ktorým zmluvu o subdodávke uzavrel je povinný za plnenie včas zaplatiť. Včas znamená podľa osobitných ustanovení o lehotách splatnosti uvedených v zmluve (podľa § 3 ods.2).

**K § 5:** Ide o základné procedurálne ustanovenie pre uplatnenie sankčného mechanizmu navrhovaného zákona V prípade, ak ktorákoľvek zo zmluvných strán tieto povinnosti nesplní, poškodená strana to vo vlastnom záujme neodkladne oznámi obstarávateľovi. Ak tak poškodená strana neurobí, obstarávateľ sa o nedisciplinovanosti nedozvie a nebude môcť uplatniť svoje sankčné povinnosti.

**K § 6:** Toto ustanovenie obsahuje samotný sankčný mechanizmus v zmluvnom vzťahu úspešného uchádzača a priameho subdodávateľa. Podstatou tohto sankčného mechanizmu je, že v prípadne, ak si subdodávateľ splnil svoje záväzky riadne a úspešný uchádzač mu nezaplatil v ustanovenej lehote ani po výzve obstarávateľa, tak mu obstarávateľ najskôr zablokuje ďalšie platby, ktoré by podľa ich vzájomnej zmluvy mal od neho úspešný uchádzač za plnenie predmetnej zákazky získať. Ak ani to nepomôže, obstarávateľ oznámi Úradu pre verejné obstarávanie, že nedisciplinovaný úspešný uchádzač prestal spĺňať podmienky pre účasť vo verejnom obstarávaní a Úrad ho vyškrtne z príslušného verejne prístupného zoznamu podnikateľov. K zablokovaniu platieb úspešnému uchádzačovi dôjde tiež ak sa obstarávateľ dozvie, že si úspešný uchádzač nesplnil svoju informačnú povinnosť o svojich zmluvách o subdodávke. Navrhované lehoty rešpektujú možnosti všetkých účastníkov, a zároveň počítajú i s tým, že niekedy ani obstarávateľ neplatí úspešným uchádzačom celkom načas. Ak sa tak stane, návrh zákona viaže sankčné povinnosti obstarávateľa na lehoty závislé od plnenia platobných povinností obstarávateľa. Posledný odsek ustanovuje podmienky a čas zrušenia blokovania platieb.

**K § 7:** Analogicky navrhuje zákon riešiť aj sankčný mechanizmus vo vzájomných vzťahoch medzi subdodávateľmi. Zákon zavádza inštitút výzvy obstarávateľa na zablokovanie ďalších platieb dlžnému subdodávateľovi adresovanej úspešnému uchádzačovi alebo inému subdodávateľovi, ktorý sú s dlžným subdodávateľom v zmluvnom vzťahu, a to aj v prípade, že dlžný subdodávateľ im poskytol dohodnuté plnenie, avšak nezaplatil ďalšiemu subdodávateľovi, ktorý o tom informoval obstarávateľa.

**K § 8**: Navrhuje sa zaviesť povinnú elektronickú fakturáciu pre všetky platby, ktoré sa týkajú plnenia zákazky, ktorá bola predmetom verejného obstarávania. Zároveň sa navrhuje, aby sa kópia elektronickej faktúry zasielala i obstarávateľovi a úspešnému uchádzačovi, a to aj ak úspešný uchádzač nie je prijímateľom tovaru alebo služby, ktorej, či ktorého sa týka elektronická faktúra. Vytvorí sa tým tlak na platenie splatných fakturovaných súm.

**K § 9:** Ide o prechodné ustanovenie k zmluvám o subdodávke voči zákazkám z verejného obstarávania, ktoré úspešní uchádzači uzavreli pred dňom účinnosti navrhovaného zákona. Ustanovuje sa tu trojmesačná lehota, aby sa i tieto zmluvy upravili podľa navrhovaného zákona. Po uplynutí tejto lehoty sa navrhovaný zákon uplatní aj na vzťahy, ktoré budú vznikať i podľa starších zmlúv.

**K čl. II:**

Navrhovaná úprava sa premieta aj do troch ustanovení zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

K bodu 1: V ustanoveniach týkajúcich sa osobného postavenia záujemcu o účasť vo verejnom obstarávaní sa navrhuje upraviť požiadavku platobnej disciplinovanosti voči subdodávateľom pre zákazky z verejného obstarávania tak, aby nezávisela od jej procesného štádia v súdnom konaní.

K bodu 2: Požiadavku formulovanú v bode 1 preukáže záujemca verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi čestným vyhlásením, že nebol vyčiarknutý z verejného zoznamu podnikateľov. Ustanovenie tiež stanovuje povinnosť verejného obstarávateľa a obstarávateľa pravdivosť čestného vyhlásenia preveriť. Takáto konštrukcia je potrebná, pretože Úrad pre verejné obstarávanie vyčiarkne podnikateľa zo zoznamu podnikateľov vtedy, keď mu oznámi obstarávateľ podľa navrhovaného zákona, že prestal spĺňať podmienku platobnej disciplinovanosti voči subdodávateľom. Iní verejní obstarávatelia a obstarávatelia sa o tom dozvedia práve po nahliadnutí do verejného zoznamu podnikateľov.

K bodu 3: Všeobecným dôsledkom neplnenia podmienok osobného postavenia podnikateľov je vyčiarknutie zo zoznamu podnikateľov, ktorí preukázali spôsobilosť na uzavieranie zmlúv vo verejnom obstarávaní. Navrhované ustanovenie dáva možnosť sa podnikateľovi v krátkej pätnásť dňovej lehote vyjadriť k oznámeniu obstarávateľa, že podnikateľ si neplní svoje povinnosti voči svojim subdodávateľom, alebo subdodávateľovi.

**K čl. III:**

Navrhovaná úprava vyvolá i úpravu v zákone č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty, ktorý upravuje pravidlá pre fakturáciu.

K bodu 1: Úprava elektronickej fakturácie sa vypúšťa zo všeobecných ustanovení pre fakturáciu v § 71 na osobitnú úpravu.

K bodu 2: Ide o osobitnú úpravu elektronickej fakturácie. Vo všeobecnosti návrh preberá doterajšie pravidlo, podľa ktorého možno vystaviť elektronickú faktúru len so súhlasom príjemcu tovaru alebo služby, avšak ustanovuje výnimku pre fakturáciu vo verejnom obstarávaní. V tomto prípade sa súhlas príjemcu tovaru alebo služby nevyžaduje a elektronická fakturácia bude na základe odkazu na navrhovaný zákon obligatórnou.

K bodu 3: Pre faktúry za plnenie subdodávok pri zákazkách z verejného obstarávania sa navrhuje osobitná úprava, podľa ktorej subdodávateľ (ktorý je podľa tohto zákona platiteľom DPH) uvedie vo svojich faktúrach adresovaných úspešnému uchádzačovi alebo inému subdodávateľovi lehoty splatnosti, ktoré budú zodpovedať ustanoveniam o lehotách splatnosti v zmluve o subdodávke podľa navrhovaného zákona.

**K čl. IV:**

Ide o ustanovenie o účinnosti. Navrhuje sa účinnosť od 1. januára 2016.

Ján Hudacký

poslanec Národnej rady Slovenskej republiky

Ján Figeľ

poslanec Národnej rady Slovenskej republiky

Pavol Zajac

poslanec Národnej rady Slovenskej republiky