

NÁRODNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

VIII. volebné obdobie

Číslo: CRD-1645/2022

1084

Z á k o n

z 22. júna 2022, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákon č. 374/2014 Z. z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, vrátený prezidentkou Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie Národnou radou Slovenskej republiky

Materiál obsahuje:

1. List prezidentky Slovenskej republiky z 11. júla 2022 č. 3915-2022-KPSR
2. Rozhodnutie prezidentky Slovenskej republiky z 11. júla 2022 o vrátení zákona
3. Schválený zákon z 22. júna 2022

Bratislava júl 2022



Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

Bratislava 11. júla 2022
Číslo spisu: 3915-2022-KPSR

Vážený pán predseda,

podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 22. júna 2022, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákona č. 374/2014 Z. z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Vzhľadom na obsah pripomienok k vrátenému zákonu uvedených v rozhodnutí, moja účasť na schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky nie je nevyhnutná. Dovoľujem si Vás, vážený pán predseda, požiadať o doručenie môjho rozhodnutia všetkým poslancom a o prerokovanie vráteného zákona v Národnej rade Slovenskej republiky bez mojej účasti.

Vrátenie zákona vo výboroch Národnej rady Slovenskej republiky odôvodní Metod Špaček, vedúci Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky alebo Dagmar Fillová, poverená riadením odboru legislatívno-právneho Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky.

S pozdravom

Vážený pán
Boris KOLLÁR
predseda Národnej rady
Slovenskej republiky

Bratislava



Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

Číslo spisu: 3915-2022-KPSR

ROZHODNUTIE
prezidentky Slovenskej republiky

o vrátení zákona z 22. júna 2022 o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení
niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákona
č. 374/2014 Z. z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení
neskorších predpisov

Predkladá:
Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

Bratislava 11. júla 2022

Na rokovanie

Národnej rady Slovenskej republiky

I

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) zákon z 22. júna 2022, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákona č. 374/2014 Z. z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby národná rada pri opätovnom prerokovaní zákon neprijala ako celok.

II

Národná rada 22. júna 2022 schválila zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákona č. 374/2014 Z. z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Článok 2d ods. 3 smernice Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác v znení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2007/66/ ES z 11. decembra 2007, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokiaľ ide o zvýšenie účinnosti postupov preskúmania v oblasti zadávania verejných zákaziek (ďalej len „smernica 89/665/EHS“) obsahuje túto úpravu: *„Členské štáty môžu ustanoviť, že orgán zodpovedný za preskúmanie, ktorý je nezávislý od verejného obstarávateľa, nesmie vyhlásiť zmluvu za neplatnú, aj keď sa uzavrela nezákonne z dôvodov uvedených v odseku 1, ak tento orgán po preskúmaní všetkých relevantných aspektov zistí, že prevažujúce dôvody týkajúce sa všeobecného záujmu si vyžadujú, aby sa účinky zmluvy zachovali. V tomto prípade sa namiesto toho uplatňujú alternatívne sankcie, ktoré členské štáty ustanovia v zmysle článku 2e ods. 2.“*

Podľa čl. 2e ods. 2 smernice 89/665/EHS *„Alternatívne sankcie musia byť účinné, primerané a odrádzajúce. Alternatívne sankcie sú:*

- *uloženie pokút verejnému obstarávateľovi alebo*
- *skrátene dĺžky trvania zmluvy.“*

Podľa čl. 1 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len "ústava") Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.

Podľa čl. 7 ods. 2 druhej vety ústavy právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.

Z citovanej ústavnej úpravy vyplýva, že ak slovenský zákon ustanoví niečo iné, ako právne záväzný akt Európskej únie (ktorým je aj smernica), dostáva sa nielen do rozporu s našimi záväzkami voči Európskej únii, ale súčasne aj do priameho rozporu s ústavou.

Zo smernice 89/665/EHS jednoznačne vyplýva, že mechanizmus ukladania sankcií je nastavený tak, že upravuje povinnosť uložiť alternatívnu sankciu, ak súd nerozhodne o neplatnosti zmluvy z dôvodu prevažujúceho všeobecného záujmu. A teda tento mechanizmus nepripúšťa eventualitu, že sankcia nebude uložená vôbec, teda neumožňuje prijať takú vnútroštátnu zákonnú úpravu, ktorá by uloženie sankcie koncipovala ako fakultatívne.

Schválený zákon však upravuje pôsobnosť Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej len „úrad“) tak, že úrad nebude mať povinnosť uložiť verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi pokutu za správny delikt. Tým sa utvára priestor pre správnu úvahu úradu, či bude alebo nebude uložená pokuta. Táto úvaha sa pritom má uplatňovať pri najzávažnejších porušeníach zákona majúcich vplyv na hospodársku súťaž. Uloženie pokuty sa stáva fakultatívnym, no schválená úprava ani len rámcovo neurčuje kritériá, ktorými by sa mal úrad riadiť pri uplatňovaní správnej úvahy o tom, či pokutu uloží, alebo nie. Takýto koncepčný zásah do existujúceho právneho rámca z môjho pohľadu predstavuje zásadný problém a prináša riziko svojvôle pri rozhodovaní o uložení či neuložení pokuty. V tejto súvislosti pripomínam, že Ústavný súd Slovenskej republiky dlhodobo považuje princíp zákazu svojvôle, resp. zákazu zneužitia moci za jeden z princípov demokratického a právneho štátu zakotveného v čl. 1 ods. 1 ústavy (napr. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 52/99 zo 4. júla 2000; nález sp. zn. PL. ÚS 49/03 z 10. januára 2005; nález sp. zn. II. ÚS 298/2015 z 15. decembra 2016).

V súčasnosti sú sankcie za najzávažnejšie správne delikty sankcionované pevne ustanovenou pokutou, ktorú predstavuje zákonom ustanovené percento v závislosti od zmluvnej ceny, resp. pevne ustanovená suma v eurách. Pevne ustanovená výška sankcie má pôsobiť preventívne a zabezpečiť dôsledné uplatňovanie zákona, pričom z hľadiska efektívnosti sankcií je dôležité, aby bola ustanovená taká suma, ktorá by mala aj odstrašujúci účinok. V prípade zavedenia možnosti uložiť len symbolickú alebo dokonca žiadnu sankciu sa významne oslabí represívna, preventívna i výchovná funkcia sankcie, a tým celková efektívnosť mechanizmu ukladania sankcií, pretože sankcie nebudú mať na verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa taký účinok ako doteraz. To ma vedie k vážnej obave, že koncept, ktorý vyplýva zo schváleného zákona, prináša až riziko popretia samotného účelu a základného dôvodu existencie správneho trestania.

Ohrozenie účelu správneho trestania vidím aj v čl. II bode 4 schváleného zákona, ktorým sa má do zákona o verejnom obstarávaní zaviesť nové prechodné ustanovenie

§ 187p. Týmto ustanovením sa *ex lege* odpúšťajú pohľadávky štátu voči verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi vzniknuté na základe právoplatného rozhodnutia úradu o uložení pokuty za správne delikty súvisiace s obstarávaním výstavby alebo nadobudnutím nájomných bytov, nájomných bytových jednotiek a súvisiacej technickej vybavenosti. Vo všeobecnosti nepovažujem za vhodné amnestovať právoplatne konštatované porušenie zákona v takej dôležitej oblasti, akou je oblasť verejného obstarávania. Za ešte problematickejšie však považujem to, keď sa má takéto dobrodenie zaviesť pri jednom konkrétnom druhu porušenia pravidiel verejného obstarávania. Takýto postup nielen ohrozuje účel správneho trestania, ale môže pôsobiť aj smerom do budúcnosti ako nežiaduci precedens, ktorý bude môcť byť opakovane využívaný na amnestovanie ďalších porušení pravidiel verejného obstarávania.

Z týchto dôvodov možno konštatovať, že schválená právna úprava významne zasahuje do súčasného mechanizmu ukladania pokút, ktorý je zároveň nastavený tak, aby zohľadňoval aj požiadavky práva Európskej únie. Neželaným efektom takejto právnej úpravy môže byť opakované porušovanie zákona bez náležitého postihu, čo môže viesť k obmedzeniu hospodárskej súťaže, ako aj k zníženiu transparentnosti a hospodárnosti vynakladania verejných zdrojov. To môže mať negatívny vplyv na celý systém verejného obstarávania.

Zároveň sa takýmito zmenami do budúca odstraňujú následky opakujúceho sa porušenia zákona odpustením pokút verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom, ktorí postupovali pri obstarávaní nájomných bytov v rozpore so zákonom a v rozpore s dlhoročnou metodickou a rozhodovacou praxou úradu a Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky, čo potvrdili v niektorých prípadoch už aj súdy Slovenskej republiky. Zákon nemožno obchádzať tým, že sa uzatvorí zmluva o budúcej zmluve na kúpu bytového domu, ktorý v čase uzatvorenia zmluvy ešte neexistuje. Podľa platnej právnej úpravy môžu obce alebo mestá uplatniť výnimku zo zákona len v prípade, ak kupujú už existujúci skolaudovaný bytový dom.

Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát.

Zákaz retroaktivity právnych noriem je znakom právneho štátu, ktorý je významnou demokratickou zárukou ochrany práv a právnej istoty. V čl. III schváleného zákona je uvedené, že právna úprava by mala nadobudnúť účinnosť 15. júna 2022. Zákon bol pritom v národnej rade schválený až 22. júna 2022. K dnešnému dňu stále nenadobudol platnosť, ktorá je nevyhnutným predpokladom jeho účinnosti. Nedomnievam sa, že retroaktivita bola v tomto prípade zámerom zákonodarcu, skôr vyplynula z jeho nedôslednosti. Rovnako si myslím, že ani v prípade, že by tento zákon nadobudol platnosť v jeho aktuálnej podobe, nemohol by vyvolávať právne účinky spätne. Bolo by nutné hľadať a v praxi uplatniť takú interpretáciu, ktorou by sa preklenul „nespôsobilý“ dátum účinnosti uvedený v texte zákona. Viem si predstaviť, že by sa taká interpretácia dala nájsť a použiť. Napriek tomu si myslím, že v záujme predchádzania čo aj len teoretickým pochybnostiam o tom, kedy zákon skutočne nadobudol účinnosť, nie je

vhodné a právnej istote prospešné, aby sa v Zbierke zákonov Slovenskej republiky publikoval právny predpis, v ktorom formálne uvedená účinnosť o mesiac predchádza dňu platnosti.

V súvislosti s legislatívnym procesom ešte považujem za významné uviesť, že Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky 10. mája 2022 odporučila vláde Slovenskej republiky vysloviť nesúhlas s poslaneckým návrhom zákona. Taktiež úrad, ktorý ako ústredný orgán štátnej správy v zmysle zákona č. 343/2015 Z. z. vykonáva štátnu správu v oblasti verejného obstarávania a dohľad nad verejným obstarávaním, v predkladacej správe odporučil vláde vysloviť nesúhlas s návrhom zákona. Poslanecký návrh zákona nebol doteraz vládou Slovenskej republiky prerokovaný.

Vzhľadom na vyššie uvedené sa domnievam, že schválený zákon nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 1 ods. 2 a čl. 7 ods. 2 druhou vetou ústavy, ako ani s čl. 2d ods. 3 a čl. 2e ods. 2 smernice 89/665/EHS.

III

V nadväznosti na pripomienky uvedené v časti II navrhujem, aby Národná rada Slovenskej republiky pri opätovnom prerokovaní zákon neprijala ako celok.

Bratislava 11. júla 2022

NÁRODNÁ RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY



ZÁKON

z 22. júna 2022,

ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa zákona č. 374/2014 Z. z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Národná rada Slovenskej republiky sa uzniesla na tomto zákone:

Čl. I

Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 438/2015 Z. z., zákona č. 315/2016 Z. z., zákona č. 93/2017 Z. z., zákona č. 248/2017 Z. z., zákona č. 264/2017 Z. z., zákona č. 112/2018 Z. z., zákona č. 177/2018 Z. z., zákona č. 269/2018 Z. z., zákona č. 345/2018 Z. z., zákona č. 215/2019 Z. z., zákona č. 221/2019 Z. z., zákona č. 62/2020 Z. z., zákona č. 9/2021 Z. z., zákona č. 141/2021 Z. z., zákona č. 214/2021 Z. z., zákona č. 395/2021 Z. z., zákona č. 64/2022 Z. z., zákona č. 86/2022 Z. z., zákona č. 121/2022 Z. z. a zákona č. 151/2022 Z. z. sa mení a dopĺňa takto:

1. V § 181 ods. 10 sa slovo „uloží“ nahrádza slovami „môže uložiť“.
2. V § 182 ods. 1 sa slová „Úrad uloží verejnemu obstarávateľovi alebo obstarávateľovi pokutu vo výške“ nahrádzajú slovami „Úrad môže uložiť verejnemu obstarávateľovi alebo obstarávateľovi pokutu až do výšky“.
3. V § 182 ods. 4 sa slová „podľa odsekov 2 a 3“ nahrádzajú slovami „podľa odsekov 1 až 3“.
4. Za § 187o sa vkladá § 187p, ktorý vrátane nadpisu znie:

„§ 187p

Prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 15. júna 2022

(1) Odpúšťa sa pohľadávka štátu vzniknutá na základe právoplatného rozhodnutia úradu o uložení pokuty podľa § 149 ods. 1 písm. a) predpisu účinného do 17. apríla 2016, § 182 ods. 1 písm. a) až c) alebo § 182 ods. 2 písm. a) až q) v období od 1. januára 2016 do 31. decembra 2021 verejnemu obstarávateľovi za správne delikty súvisiace s obstarávaním

výstavby alebo nadobudnutím nájomných bytov, nájomných bytových jednotiek a súvisiacej technickej vybavenosti.

(2) Odpúšťa sa pohľadávka štátu vzniknutá na základe právoplatného rozhodnutia úradu o uložení pokuty podľa § 149 ods. 1 písm. a) predpisu účinného do 17. apríla 2016, § 182 ods. 1 písm. a) až c) alebo § 182 ods. 2 písm. a) až q) v období od 1. januára 2016 do 31. decembra 2021 obstarávateľovi za správne delikty súvisiace s obstarávaním výstavby alebo nadobudnutím nájomných bytov, nájomných bytových jednotiek a súvisiacej technickej vybavenosti.

(3) Odpustenie pohľadávky štátu podľa odsekov 1 a 2 sa nevzťahuje na pohľadávku štátu, ktorá bola do 31. decembra 2021 úplne splatená. Ak je pohľadávka štátu splatená len sčasti alebo jej splatenie je predmetom splátkového kalendára, odpustenie podľa odsekov 1 a 2 sa uplatní na zostatok pohľadávky štátu, ktorý nie je splatený do 31. decembra 2021.

(4) Vláda môže na návrh Ministerstva financií Slovenskej republiky rozhodnúť o odpustení pohľadávky štátu, ktorá vznikla na základe právoplatného rozhodnutia úradu o uložení pokuty podľa § 182 ods. 1 a 2, ak

a) pokuta bola uložená verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi za správne delikty súvisiace s obstarávaním výstavby alebo nadobudnutím nájomných bytov, nájomných bytových jednotiek alebo súvisiacej technickej vybavenosti vykonané v období od 1. januára 2016 do 31. decembra 2021 a

b) pohľadávka štátu alebo jej časť nie je odpustená podľa odseku 1 alebo 2.

Ustanovenia osobitného predpisu^{75ba}) sa v takom prípade nepoužijú.“

Poznámka pod čiarou k odkazu 75ba znie:

„^{75ba}) § 10 zákona č. 374/2014 Z. z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 333/2015 Z. z.“.

Čl. II

Zákon č. 374/2014 Z. z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 87/2015 Z. z., zákona č. 333/2015 Z. z., zákona č. 93/2017 Z. z., zákona č. 372/2018 Z. z. a zákona č. 368/2021 Z. z. sa dopĺňa takto:

V § 13 sa odsek 1 dopĺňa písmenom j), ktoré znie:

„j) na základe osobitného predpisu.^{20a})“.

Poznámka pod čiarou k odkazu 20a znie:

„^{20a}) § 187p zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. .../2022 Z. z.“.

Čl. III

Tento zákon nadobúda účinnosť 15. júna 2022.

prezidentka Slovenskej republiky

predseda Národnej rady Slovenskej republiky

predseda vlády Slovenskej republiky