

Zákon o registri partnerov verejného sektora

Od nadobudnutia účinnosti zákona o registri partnerov verejného sektora uplynulo viac ako šesť mesiacov. Ako sme už v priebehu tohto obdobia informovali, zákonom sa zaviedol nový register, spravovaný a prevádzkovaný Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, ktorého obsahom sú údaje o partneroch verejného sektora, definovaných zákonom.



Spolu s registrom partnerov verejného sektora bola zavedená nová povinnosť zápisu do uvedeného registra pre fyzické osoby a právnické osoby, ktoré prijímajú od subjektov verejnej správy (napríklad od štátu, obcí, vyšších územných celkov, verejnoprávnej inštitúcie) peňažné plnenie alebo majetok nad zákonom určený limit, a rovnako aj subdodávateľov alebo osoby, uzatvárajúce zmluvu, rámcovú dohodu alebo koncesnú zmluvu podľa predpisov o verejnom obstarávaní, či poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a osoby, na ktoré je postúpená alebo inak prevedená pohľadávka voči orgánu verejnej správy, vždy za podmienky, že boli prekročené zákonné finančné limity. Povinnými osobami v zmysle tohto zákona sa od februára tohto roka mohli stať aj prijímatelia podpôr či nájomcovia poľnohospodárskych pozemkov v správe Slovenského pozemkového fondu.

Nedostatky pretrvávajú

Z pohľadu pôdohospodárstva zákon od začiatku roka vykazoval viaceré zásadné nedostatky. Na nedokonalosť zákona, narúšajúcu právnu istotu osôb vykonávajúcich poľnohospodársku výrobu v Slovenskej republike, a jej nevyhnutné riešenie sme upozorňovali rezort spravodlivosti a ministerku pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Gabrielu Matečnú.

Na základe podnetov komory bola spornosť novej právnej úpravy prerokovaná na pôde ministerstva spravodlivosti nielen so zástupcami Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory, ale aj Pôdohospodárskej platobnej agentúry, Slovenského pozemkového fondu i Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky.

Napriek niekoľkým výkladovým stanoviskám ministerstva spravodlivosti, ktoré boli výsledkom rokovaní a písomného úradného styku v priebehu tohto roka sa nedostatky zákona, na ktoré sme poukázali v záujme slovenských poľnohospodárov, nepodarilo odstrániť.

Rokovanie s L. Žitňanskou

Vedenie Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory preto trvalo na rokovaní s ministerkou spravodlivosti Luciou Žitňanskou. Uskutočnilo sa 13. septembra 2017 na úrovni členov Prezídia Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení Slovenskej republiky.

Predseda Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory Milan Semančík na rokovaní opätovne poukázal na najzásadnejšie nedostatky zákona.

Pozornosť upriamil na sporné postavenie prijímateľov priamych platieb v zmysle súčasného znenia zákona.

„Žiaden zo zainteresovaných orgánov štátnej správy nedal jednoznačnú odpoveď na otázku, či sa prijímatelia priamych platieb, teda priamych podpôr, vyplácaných zo štátneho rozpočtu a refundovaných zo zdrojov Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu, posudzujú v zmysle legálnej definície partnera verejného sektora“, uviedol na rokovaní predseda komory.

Z výkladového stanoviska, ktoré ministerstvo spravodlivosti zaujalo v liste dňa 9. 6. 2017, je síce zrejme priklonenie sa k názoru, že prijímatelia priamych platieb nie sú osobami v zmysle §2 ods. 1 písm. a) bod 1 zákona, teda že nemajú povinnosť zapísať sa do registra partnerov verejného sektora, no správnosť tohto výkladu spochybňujú viacerí advokáti, pôsobiaci ako oprávnené osoby.

Žiadateľom o priame platby sa tak v priebehu tohto roka naskytli dva protichodné právne výklady zákona. Vzhľadom na právny režim finančných prostriedkov, poskytovaných vo forme priamych platieb, ako aj vzhľadom na výšku škody, ktorá hrozí poľnohospodárskym subjektom v dôsledku nesprávneho postupu, predseda komory trval na tom, že vzniknutý stav je neakceptovateľný.

„Sme presvedčení o tom, že výkladová nejednotnosť a s ňou spojené narušenie právnej istoty, možný rozpor s právom Európskej únie a vágnosť zákona vo vzťahu k prijímateľom priamych platieb odôvodňuje potrebu tento zákon novelizovať. Je nemysliteľné, aby štát udržiaval stav právnej neistoty osôb uchádzajúcich sa o túto formu finančnej podpory“, uvádza Milan Semančík.

Pokiaľ ide o sektor pôdohospodárstva, je v prípade tohto zákona nutné vysporiadať sa v prvom rade s právom Európskej únie. Právny rámec pre poskytnutie podpôr v rezorte pôdohospodárstva tvoria viaceré nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa priznáva všeobecná záväznosť vo všetkých ich častiach a priama použiteľnosť vo všetkých členských štátoch Európskej únie.

Opomenúť nemožno v tomto smere ani princíp prednosti komunitárneho práva pred právom členských štátov Európskej únie. Je zrejmé, že tvorca tohto zákona sa pri jeho príprave touto otázkou nezaoberal dôsledne.

Program rozvoja vidieka

Predseda komory Milan Semančík preto poukázal aj na pretrvávajúce zásadné nedostatky zákona vo vzťahu k prijímateľom podpôr Programu rozvoja vidieka, teda priamych podpôr, vyplácaných zo štátneho rozpočtu a refundovaných zo zdrojov Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka.

Tak ako priame platby, aj tieto podpory sú poskytované na základe individuálnych právnych aktov, t. j. rozhodnutí Pôdohospodárskej platobnej agentúry, vydaných v správnom konaní.

Máme za to, že prijímatelia podpôr Programu rozvoja vidieka by vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti mali byť vyňatí z pôsobnosti zákona, rovnako ako prijímatelia priamych platieb. Doteraz sa však žiadna autorita verejného sektora touto problematikou dostatočne nezaoberala.

V prípade oboch ministerstiev naďalej pretrváva tvrdenie, že prijímatelia podpôr z Programu rozvoja vidieka vo výške, prekračujúcej zákonné limity, by mali byť posudzovaní v režime tohto zákona.

Tretím zásadným problémom, na ktorý upozornil predseda Slovenskej poľnohospodárskej a potravinárskej komory ministerku spravodlivosti Luciu Žitňanskú, bola výkladová nejednotnosť a narušenie právnej istoty, ktorá nastáva v prípade posudzovania nájomcov pozemkov v správe Slovenského pozemkového fondu.

Ministerstvo spravodlivosti v liste zo dňa 20. 3. 2017 zaujalo výkladové stanovisko, podľa ktorého nájomca poľnohospodárskeho pozemku je po splnení zákonných podmienok, ako sú ustanovené finančné limity, neexistencia výnimky z pôsobnosti zákona, a podmienka, že plnenie je poskytované na základe zmluvy alebo rozhodnutia Slovenského pozemkového fondu, povinný zapísať sa do registra partnerov verejného sektora.

K otázke posudzovania zákonných limitov ministerstvo spravodlivosti vo výkladovom stanovisku uviedlo, že pri uzatvorených nájomných zmluvách sa posudzujú limity podľa § 2, ods. 2, Zákona č. 315/2016 Z. z., teda ak výška plnenia, t. j. nájomného, po sčítaní jednotlivých nájomov presiahne sumu 250 000 eur, pôjde o povinnosť zápisu do registra partnerov verejného sektora. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky sa k tejto veci vyjadrilo aj elektronicky, pričom uviedlo, že: „v prípade nájomných zmlúv sa posudzuje hodnota nájomného. Nájomné sa považuje za opakované plnenie, ale zároveň aj za oceniteľné právo k majetku. V prípade nájomných zmlúv sa teda postupuje podľa § 2, ods. 2, a posudzuje sa plnenie, ktoré v úhrne v rámci kalendárneho roka prekročí sumu 250 000 eur. Ak je nájomná zmluva uzatvorená na viac rokov, vždy je potrebné sčítavať jednotlivé nájomné, zaplatené v rámci kalendárneho roka.“

Slovenský pozemkový fond sa však s výkladovým stanoviskom ministerstva spravodlivosti odmietol stotožniť. S rozporným výkladom sa stotožnilo aj Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka v SR v dokumente s názvom Informácia k zákonu č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov zo dňa 27.6.2017, zverejnenom v júli tohto roka.

Vzhľadom na vzájomný výkladový rozpor príslušných inštitúcií a vzhľadom na možný nesprávny postup dotknutých nájomcov vzniká obava z destabilizácie dlhodobých užívacích vzťahov k poľnohospodárskym pozemkom s negatívnym dopadom na súčasné podnikateľské prostredie v sektore pôdohospodárstva. Predseda Milan Semančík preto opätovne žiadal riešiť tento nežiaduci stav.

Ďalšie problémové body

Okrem uvedených problémov bolo opätovne konštatované, že znenie zákona je nevyhnuté precizovať o určenie času, ku ktorému má byť splnená podmienka zápisu do registra partnerov verejného sektora s prihliadnutím na prípady, ktoré nie je možné subsumovať pod prechodné ustanovenia predmetného zákona, najmä §22.

Ide najmä o prípad osôb, ktoré prijímajú finančné prostriedky z verejných zdrojov vo výške presahujúcej zákonný limit na základe individuálneho právneho aktu orgánu verejnej moci, vydanom v správnom konaní.

Vychádzajúc z predmetnej právnej úpravy máme za to, že nie je jednoznačné, kedy musia uvedení prijímatelia splniť podmienku zápisu do registra partnerov verejného sektora, nakoľko normotvorca tieto prípady v prechodných ustanoveniach zákona opomenul upraviť.

Z dôvodu výkladovej nejednotnosti bola ministerke spravodlivosti predložená požiadavka precizovať zákon aj pokiaľ ide o pojem zmluva a iný právny úkon. Rôznia sa totiž názory na otázku, či individuálne právne akty, na základe ktorých sú poskytované finančné prostriedky z verejných zdrojov, je možné subsumovať pod legálnu definíciu pojmu zmluva v zmysle zákona.

Nadalej sú však sporné aj iné ustanovenia zákona. Precizáciu zákona by si žiadal napríklad aj postup, týkajúci sa subdodávateľov.

Ministerka spravodlivosti SR Lucia Žitňanská na rokovaní uviedla, že nevyklučuje novelizáciu zákona. Trvá však na tom, že jej príprave bude predchádzať komplexná analýza požiadaviek aplikačnej praxe, ktorá by sa mala začať ešte v tomto roku. Nedostatky zákona, prejavujúce sa v sektore pôdohospodárstva, sú jedným z možných podnetov na zmenu zákona. Uviedla tiež, že mnohé nedostatky zákona mohli byť odstránené v čase jeho prípravy, pokiaľ by sa na ne upozornilo včas.

Článok bol uverejnený v najnovšom čísle Roľníckych novín.