

Stanovisko Únie miest Slovenska k zákonu č. 546/2010 Z.z. a jeho realizácii

V zmysle záverov prvého pracovného rokovania predsedníčky vlády SR Ivety Radičovej, s predstaviteľmi ÚMS a ZMOS zasielame v niekoľkých bodoch identifikáciu problémov a návrh opatrení na efektívnu implementáciu zákona.

Únia miest Slovenska presadzuje a plne podporuje opatrenia smerujúce k transparentnosti a verejnej kontrole činnosti štátu a jeho orgánov, orgánov územnej samosprávy a všetkých subjektov, ktorým je ústavou alebo zákonom zverená správa verejných prostriedkov a majetku štátu, územných samospráv a EÚ. Z tohto hľadiska schvaľuje a plne podporuje zámery, ktoré viedli k schváleniu zák. č. 546/2010 Z.z.

Na druhej strane zákon v schválenom znení a jeho realizácia v praxi sú poznačené radom problémov a nejasností, ktoré by bolo vhodné čo najskôr doriešiť. K tomu smerujú naše pripomienky a návrhy.

Zverejnenie a jeho význam pre transparentnosť a verejnú kontrolu

Účelom zverejňovania je umožnenie verejnej kontroly uzavretých zmlúv, ako aj plánovaných alebo skutočných výdavkov či príjmov (zmluvy, objednávky, došlé a odoslané faktúry).

- Tento účel môže byť naplnený jedine v prípade, že je zákonom zaručená dostatočná lehota, ktorá umožní nápravu stavu, ktorý je z hľadiska verejného záujmu nevýhodný resp. v rozpore so zákonom.
- Zákon však hovorí o zverejnení zmlúv, ale nie o trvaní tohto zverejnenia. Podľa schváleného znenia je zmluva účinná dňom nasledujúcim po dni zverejnenia. Pri zverejnení tesne pred polnocou je teda účinná o niekoľko minút aj napriek tomu, že bude následne znepřístupnená, t.j. „zvesená“ z Internetu (a potvrdená napr. notárskou zápisnicou).
- Podľa pôvodného vládneho návrhu bola možnosť povinnej osoby odstúpiť od zmluvy do 10 dní od nadobudnutia účinnosti bez udania dôvodu. Toto ustanovenie nebolo schválené, nakoľko by vnieslo do právnych vzťahov neistotu (napr. znášanie dôsledkov pri nabehnutých nákladoch po zahájení realizácie predmetu zmluvy). Výsledkom týchto zmien je však stav, keď zmluva sa stane účinnou bez možnosti verejnej kontroly, pričom povinná osoba má po zistení chyby alebo „prešľapu“ len minimálne možnosti nápravy.
- Zmluvy uzavreté za mimoriadnych okolností (§ 47a ods. 3) sú účinné bez zverejnenia. Nemusia byť teda zverejnené ani dodatočne, t.j. nemusia byť zverejnené vôbec. Pritom samotné zverejnenie je časovo aj kapacitne zanedbateľné oproti objednaní, výberu dodávateľa, dohadovaniu podmienok a znenia zmluvy, príprave textu zmluvy, kontrole, pripomienkovaniu, schváleniu a podpisu zmluvy, hoci sú vykonávané v časovej tiesni za mimoriadnych okolností.
- Zákon vôbec nehovorí o situácii, keď by bola zmluva neskôr znepřístupnená, t.j. „zvesená“ z Internetu, resp. či a za akých okolností je to možné alebo žiadúce.
- Zákon nestanovuje žiadne sankcie za neplnenie ustanovení, ani neukladá príslušnému štátnemu orgánu ustanoviť sankcie vo vyhláske.

Návrh na úpravu zákona:

- Zmluva je účinná dňom nasledujúcim po troch pracovných dňoch, počas ktorých bola nepretržite zverejnená.
- V odôvodnených prípadoch verejného záujmu sa môžu zmluvné strany dohodnúť, že zmluva bude účinná dňom nasledujúcim po jednom pracovnom dni, počas ktorého bola nepretržite zverejnená. Dôvody musia byť uvedené v zmluve.
- Počas lehoty zverejnenia zmluvy pred nadobudnutím účinnosti môže povinná osoba od zmluvy odstúpiť bez udania dôvodu.
- Zmluvy uzavreté za mimoriadnych okolností (citovať znenie prísl. paragrafu) sú účinne bezprostredne po ich zverejnení. Dôvody a popis mimoriadnych okolností musia byť uvedené v zmluve.
- Zverejnená zmluva musí ostať nepretržite zverejnená, a to aj po ukončení jej platnosti, za čo zodpovedá povinná osoba.
- Sankcie za porušenie budú upravené všeobecne záväzným predpisom.
- Pokiaľ sa preukáže, že zverejnená zmluva obsahuje údaje, ktoré sa podľa zákona nesprístupňujú, alebo obsahuje text, ktorý je v rozpore so všeobecne záväznými predpismi alebo oprávnenými záujmami tretích osôb, musí povinná osoba bezodkladne znepřístupniť predmetnú zmluvu alebo jej príslušnú časť a najneskôr do troch pracovných dní nasledujúcich po dni znepřístupnenia zverejniť opravené znenie, v opačnom prípade sa zmluva ako celok stáva neplatnou nasledujúcim dňom po tejto trojdňovej lehote.

Spôsob zverejnenia a jeho obsah

Zákon hovorí všeobecne o „zverejnení“ zmlúv, objednávok a faktúr, nič nehovorí o spôsobe, obsahu a formáte ich zverejnenia, ani to neukladá ustanoviť vo vyhláske.

- Pri zverejňovaní zmlúv v doterajšej praxi bol zverejňovaný text zmluvy spravidla v naskenovanej a OCR forme vo formáte PDF. Výnos ministerstva financií o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy takýto formát priamo ukladá. Spravidla neboli zverejňované základné údaje zmluvy v textovej alebo numerickej forme v tabuľke, databáze a pod. (zmluvy boli jednoducho „zavesené na webe“). Pri veľkom počte zverejnených zmlúv je nevyhnutná možnosť účinného vyhľadávania a analýz nad databázou zmlúv, podľa možnosti v spoločnom registri (centrálny alebo iný verejne prístupný register zmlúv) alebo prostredníctvom rôznych internetových vyhľadávacích a analytických nástrojov „krížom“ cez webovské stránky, kde sú zmluvy zverejnené. Rovnako je potrebná možnosť indexovania textového obsahu naskenovaných zmlúv.
- Pri zverejňovaní faktúr a objednávok bola doterajšia prax zverejňovať ich len vo forme podstatných údajov, t.j. dodávateľa/odberateľa, predmetu dodávky (popis), finančnej čiastky, dátumov vystavenia, splatnosti a úhrady. Takéto výstupy je možné získať z bežných účtovných softvérov a publikovať automatizovane, bez potreby ľudského zásahu (t.j. bez potreby pracovnej kapacity a súčasne aj rizika chýb či úmyselných „nedopatrení“). Zverejňovanie

naskenovaných objednávok a faktúr (ich vzhľad a nepodstatné údaje) je zbytočné. V prípade záujmu ich možno vyžiadať podľa zák. č. 211/2000 Z.z.

- Kým pri zmluvách sa implicitne uvažuje so zverejňovaním všetkých právnych vzťahov, t.j. dodávateľských, odberateľských a všetkých iných (nájomných, kúpno-predajných atď), pri faktúrach sa podľa § 5b ods. 2 implicitne predpokladá len zverejňovanie došlých faktúr, t.j. faktúr dodávateľov. Pritom pri správe napr. obecného majetku rozpočtovými organizáciami, ktoré ho prenajímajú alebo poskytujú služby, sú zaujímavé práve odoslané faktúry a naopak došlé faktúry nemusia byť dôležité. Rovnako pri objednávkach je tiež potrebné zhrnúť aj došlé objednávky.

Návrh na úpravu zákona:

- Upraviť § 5b ods. 1, aby sa týkal aj došlých objednávok, napr. nahradiť znenie „odo dňa ich vyhotovenia“ znením „odo dňa ich vyhotovenia alebo doručenia“.
- Upraviť § 5b ods. 2, aby sa týkal aj odoslaných faktúr, napr. nahradiť znenie „odo dňa ich doručenia povinnej osobe“ znením „odo dňa ich odoslania alebo doručenia“
- Alternatívne k zverejňovaniu každej jednotlivéj objednávky a faktúry stanoviť povinnosť aspoň raz týždenne zverejniť zoznam vydaných objednávok a faktúr (ide len o jednoduchý výstup z účtovníctva) obsahujúci názov a IČO partnera, predmet, finančnú čiastku, dátum plnenia, dátum splatnosti a dátum úhrady.
- Príslušný ústredný orgán vydá predpis, ktorým ustanoví spôsob, obsah a formát zverejnenia zmlúv, faktúr a objednávok (vrátane zavedenia indexácie zverejnených zmlúv, t.j. ich zverejnenie vo forme OCR a vo formáte PDF).

Miesto zverejnenia

Ako miesto zverejňovania pre štátne orgány je určený Centrálny register zmlúv, ktorý vedie Úrad vlády SR. Ostatné povinné osoby majú zverejňovať na svojom webovom sídle, a ak ho nemajú, tak v Obchodnom vestníku. V druhom prípade nemusia zverejňovať faktúry a objednávky, len zmluvy.

- V zákone nie je definované, čo znamená „mat“ či „vlastníť“ webové sídlo. Tento vzťah povinnej osoby k webovému sídlu je dostatočne jasný a určitý len v prípade, že webové sídlo je umiestnené na serveroch vlastnených a spravovaných povinnou osobou vrátane aktualizácie obsahu. Vo všetkých ostatných prípadoch je vzťah povinnej osoby k webovému sídlu nejasný a ťažko preukázateľný. Z tohto dôvodu je aj povinnosť vyplývajúca povinným osobám zo zákona nejasná a neurčitá.
- V prípade, že povinná osoba „nevlastní“ webové sídlo, má povinnosť zverejňovať „len“ zmluvy ich zaslaním do Obchodného vestníka, objednávky a faktúry zverejňovať nemusí. Spôsob a formát zasielania zmlúv do Obchodného vestníka, povinnosť Obchodného vestníka ich zverejniť (napr. do 24 hodín od doručenia) nie sú zákonom určené. Takto môže dôjsť v právnych vzťahoch k značným nejasnostiam a komplikáciám, keď nebude jasný alebo preukázateľný moment účinnosti zmluvy.
- Rovnako nie je jednoznačne definované, čo znamená „...**sa zverejňuje na webovom sídle povinnej osoby**“. Samotný princíp webu tkvie vo vzájomnom prelinkovaní a vnorení rôznych obsahov, t.j. ich logickom spojení do prehľadného celku, pričom ich fyzické umiestnenie, formát a spôsob uloženia môžu byť rôzne (údaje sú dokonca veľmi často generované dynamicky až v momente ich vyžiadania). Zrejme je myslená priama dostupnosť zmlúv alebo ich zoznamu priamo z webového sídla prostredníctvom niekoľkých klikov, napr. bez potreby využitia vyhľadávacieho nástroja typu Google.
- Vzhľadom na rôzne technické a personálne možnosti povinných osôb vrátane ich pripojenia na Internet je potrebné ponechať na rozhodnutí povinnej osoby, aký spôsob zverejnenia si zvolí. Pritom jej štát musí umožniť plniť si túto zákonnú povinnosť aj bez podstatného dopadu na finančnú alebo inú náročnosť.
- Na splnenie účelu zverejňovania uvedeného v úvode by z týchto dôvodov bolo najvhodnejšie v zákone pre všetky ostatné osoby definovať jednoznačné centrálné miesto, kde je možné všetky zmluvy nájsť (a súčasne kde by ich bolo možné zverejňovať povinnými osobami). Na presne tento účel bol zákonom zriadený ústredný portál verejnej správy, ktorý v súčasnosti obsahuje len základné údaje o územných samosprávach. Centrálny register zmlúv, objednávok a faktúr by bol určite vhodnou a verejnou službou ústredného portálu verejnej správy, kde by bola aj centrálna a bezplatne dostupná aplikácia na zverejňovanie pre samotné povinné osoby. Stránky so zoznamom zmlúv, objednávok a faktúr konkrétnej povinnej osoby by potom mohli byť veľmi jednoduché a bez akýchkoľvek nákladov vnorené do webového sídla povinnej osoby (technicky napr. pomocou IFRAME), vrátane funkčnosti vyhľadávania a analýzy (pre verejnosť) a zverejňovania (pre povinnú osobu).
- Naopak, individuálny vývoj a prevádzka rôznorodých aplikácií na zverejňovanie zmlúv množstvom povinných osôb vedie k zbytočnému vynakladaniu verejných prostriedkov, duplicitám, nejednotnej funkčnosti (pre verejnosť aj pre vyhľadávacie nástroje), ktoré bude v budúcnosti len ťažko možné zjednotiť a integrovať (keď už budú mať povinné osoby zverejnené veľké množstvo dokumentov v rôznych formátoch a v individuálnych aplikáciách).
- Z týchto dôvodov v situácii, keď územným samosprávam nebol poskytnutý vhodný nástroj a centrálny bod na zverejňovanie a plnenie ich zákonnej povinnosti, Únia miest Slovenska predbežne partnersky podporila projekt verejného registra odberateľských vzťahov zmluvy.eGov.sk, čo vyplynulo z diskusie a záverov pracovného seminára o praktických výsledkoch budovania eGovernmentu vo Svätom Juri dňa 23. novembra 2010.

Návrh na úpravu zákona:

- Ostatné povinné osoby zverejňujú zmluvy, objednávky a faktúry bezplatne na ústrednom portáli verejnej správy.
- Túto povinnosť povinné osoby plnia priamym zverejnením zmlúv, objednávok a faktúr na ústrednom portáli prostredníctvom bezplatne dostupnej aplikácie portálu, on-line prostredníctvom priameho prepojenia informačného systému povinnej osoby s ústredným portálom verejnej správy technickými prostriedkami alebo zaslaním elektronickej alebo fyzickej kópie dokumentov centrálnemu zverejňovateľovi, ktorého určí vláda SR vo vykonávacom predpise.
- Povinná osoba je povinná využiť všetky možnosti sprístupnenia jej dokumentov zverejnených na ústrednom portáli verejnej správy aj na ďalších verejne dostupných miestach na Internete, ktoré sú logicky previazané s povinnou osobou, najmä na svojom webovom sídle.