

Hĺbkové ex post hodnotenie vybraných regulácií pôsobiacich v podnikateľskom prostredí - formulár

Spracovateľ: Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, odbor zlepšovania podnikateľského prostredia

Gestor/gestori právneho predpisu: Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky

Názov právneho predpisu/právnych predpisov: Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)

(ďalej aj ako: „infozákon“)

Lokalizácia: § 5a ods. 5

Účinnosť: 01. 01. 2012

Regulácia, ktorá je predmetom ex post hodnotenia: Regulácia č. 77

Chýbajúce negatívne vymedzenie určitého typu zmluvy, ktorá by nebola povinne zverejňovanou zmluvou

Špecifikácia¹:

- Internetový odkaz na legislatívny proces hodnoteného právneho predpisu na portáli Slov-Lex:
-
- Internetový odkaz na číslo parlamentnej tlače hodnoteného právneho predpisu: [468](#)

Hĺbkové ex post hodnotenie:

- ☒ regulácie/regulácií jedného právneho predpisu
- ☐ navzájom súvisiacich regulácií vo viacerých právnych predpisoch

¹ Informácie sa neuvádzajú, ak bola hodnotená úprava predložená do legislatívneho procesu pred 1. aprílom 2015. Pred týmto dátumom neexistovala povinnosť vypracovať Analýzu vplyvov na podnikateľské prostredie.

9.1 Základné informácie k hodnotenej regulácii

9.1.1 Opis regulácie a jej pôsobenia:
Predmetné ustanovenie zákona negatívne vymedzuje povinne zverejňovanú zmluvu (ďalej ako „PZZ“), čiže stanovuje, ktoré konkrétne zmluvy nepatria medzi povinne zverejňované. Tento zoznam je taxatívne vymedzený, to znamená, že hovoríme o presne stanovenom, uzavretom zozname zmlúv, ktoré nepodliehajú zverejňovaniu, a tento zoznam nie je možné ďalej rozširovať.
9.1.2 Znenie podnetu z podnikateľského prostredia (ak je k dispozícii)
Problém nastáva, keď je medzi povinnou osobou a treťou osobou uzatvorená rámcová zmluva (PZZ), napríklad zmluva o poskytovaní úverov, ktorá obsahuje určenie ceny alebo cenového rozpätia. Na základe tejto rámcovej zmluvy sa uzatvárajú jednotlivé, čiastkové zmluvy, ktoré sú podľa §5a tiež považované za PZZ. Ich zverejňovanie je však zbytočné, administratívne náročné a v praxi vznikajú zásadné výkladové nezhody ohľadom potreby zverejnenia jednotlivých zmlúv, čo prináša neistotu do zmluvných vzťahov. Predmetom ex post hodnotenia by malo byť zváženie doplnenia nového typu zmluvy, ktorý by nebol povinne zverejňovanou zmluvou.
9.1.3 Identifikácia dotknutých subjektov:
Ex ante: V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, pretože právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť identifikované subjekty, pri ktorých sa predpokladalo, že ich bude regulácia ovplyvňovať. Ex post: Medzi dotknuté subjekty patria bankové finančné inštitúcie. Subjekty finančného trhu, kam spadá aj bankový sektor podlieha regulácii zo strany Národnej banky Slovenska (ďalej ako „NBS“), ktorá okrem iného zverejňuje aj zoznam subjektov oprávnených na činnosť. Podľa informácií z oficiálneho webového sídla NBS, počet bánk a pobočiek zahraničných bánk oprávnených na činnosť v rámci Slovenskej republiky je 22.
9.1.4 Identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie z ex ante fázy (ak bola vykonaná):
V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, pretože právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť identifikovaný vplyv na podnikateľské prostredie z ex ante fázy.

9.2 Vyčíslenie dopadu na podnikateľské prostredie – porovnanie predpokladaných (ex nate) a skutočných (ex post) nákladov právneho predpisu²

Tabuľka č. 1: Výpočet skutočných vplyvov regulácie/regulácií (ex post) a ich porovnanie s predpokladanými vplyvmi (ex nate) (údaje sú uvedené po vyplnení Kalkulačky nákladov podnikateľského prostredia pre ex post hodnotenie uvedenú v prílohe č. 9b jednotnej metodiky):

EX POST								EX ANTE ³	EX POST – EX ANTE
Poradové číslo regulácie	Stručný a zrozumiteľný opis regulácie	Lokalizácia	Účinnosť právneho predpisu/regulácie	Kategória dotk. subjektov	Počet subjektov v dotk. kategórii	Náklady na 1 podnik. v €	Náklady na kategóriu dotk. subjektov v €	Náklady na kategóriu dotk. subjektov v €	Rozdiel v nákladoch na kategóriu dotk. subjektov v €
77	Chýbajúce negatívne vymedzenie určitého typu zmluvy, ktorá by nebola povinne zverejňovanou zmluvou	§ 5a ods. 5	01.01.2012	banky	22	-	-	-	-

² Kalkulácia nákladov sa uvádza pre každé hodnotené ustanovenie právneho predpisu, v prípade kalkulácie pre celý právny predpis ako celok je táto skutočnosť uvedená v lokalizácii.

³ Ex ante časť sa nevypĺňa, ak je regulácia zaradená do Registra ex post podľa bodu 10.3. písm. d) jednotnej metodiky a jej hodnotená úprava bola predložená do legislatívneho procesu pred 1. aprílom 2015.

Doplňujúce informácie k spôsobu výpočtu vplyvov jednotlivých regulácií na náklady podnikateľského prostredia a vysvetlenie rozdielu kvantifikácií ex post a ex ante

9.2.1 Spôsob vypočítania vplyvov na podnikateľské prostredie:
Ex ante náklady: V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, a teda neboli ani vypočítané vplyvy na podnikateľské prostredie, pretože právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť spôsob vypočítania predpokladaných vplyvov na podnikateľské prostredie. Ex post náklady: Vplyvy na podnikateľské prostredie nebolo možné kvantifikovať. Za kvantifikovateľné by mohli byť považované až praktické následky - v prípade ak nastúpi sankcia, ktorú zákon spája s nezverejnením zmluvy, v určitých prípadoch by mohlo dôjsť až k bezdôvodnému obohateniu.
9.2.2 Zdroj početnosti (vrátane internetového odkazu na konkrétne štatistiky, ak sú dostupné na internete):
Z dôvodu absencie dát či iných kvantifikovateľných ukazovateľov je možné uviesť len zdroj týkajúci sa počtu dotknutých subjektov. Uvedený zdroj je zverejnený na webovom sídle Národnej banky Slovenska a dostupný pomocou tohto odkazu.
9.2.3 Dôvod rozdielu medzi predpokladanými nákladmi regulácie (ex ante) a zistenými skutočnými nákladmi (ex post) (ak vznikol):
V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, keďže právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015 a zároveň nie je možné vypočítať celkové skutočné vplyvy hodnotenej regulácie na podnikateľské prostredie. Z týchto dôvodov nie je možné uviesť rozdiel predpokladaných a skutočných nákladov na podnikateľské prostredie.
9.2.4 Dôvod vzniku nepredpokladaných nákladov v ex ante fáze:
V ex ante fáze nebola vypracovaná analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, pretože právny predpis bol prijatý pred 1. aprílom 2015. Z uvedeného dôvodu nie je možné uviesť náklady nepredpokladané v ex ante fáze.

9.3 Ex post konzultácie s podnikateľskými subjektami a gestorom právneho predpisu

9.3.1 Účastníci, forma, termíny a časový rozsah ex post konzultácií:		
GESTOR PRÁVNEHO PREDPISU – Zúčastnení zástupcovia:		
Ministerstvo spravodlivosti SR, sekcia legislatívy, odbor legislatívy občianskeho a obchodného práva		
PODNIKATELSKÉ SUBJEKTY:		
<u>Cielené konzultácie:</u>		
Oslovené subjekty (obchodné meno, IČO):	Zúčastnené subjekty:	
Slovenská banková asociácia (ďalej ako „SBA“), IČO: 30 813 182	Áno ☒ Nie ☐	
Forma a termín vykonania konzultácií:		
Oslovené subjekty:	Forma:	Dátum vykonania:
SBA	osobne/online ☒ dotazník/e-mail ☐	05.11.2024
Slovenská sporiteľňa – SLSP, a. s.	osobne/online ☒ dotazník/e-mail ☐	05.11.2024
Tatra banka, a. s.	osobne/online ☒ dotazník/e-mail ☐	05.11.2024
<u>Verejné konzultácie:</u>		
Trvanie verejných konzultácií: od 25.09.2024 do 09.10.2024.		
Forma a termín vykonania konzultácií:		
Do verejných konzultácií sa nezapojili žiadne ďalšie podnikateľské subjekty alebo zastupiteľské organizácie.		
9.3.2 Vyjadrenie podnikateľských subjektov k reguláciám:		
- vznesené pripomienky voči zneniu regulácie, - konkrétne problémy regulácie alebo prekážky, ktoré regulácia spôsobuje v praxi.		
Online ex post konzultácie sa okrem SBA zúčastnili aj zástupcovia bánk Tatra banka, a. s. a Slovenská sporiteľňa – SLSP, a. s. pričom obe bankové inštitúcie sú členmi SBA.		
Účastníci ex post konzultácií sa zhodli, že aktuálne znenie regulácie nie je vyhovujúce.		
Problematický aspekt danej regulácie v praxi demonštrovali účastníci ex post konzultácie obdobne ako aj v písomnom znení podnetu. Rámcová zmluva, napr. zmluva o poskytovaní úverov uzatvorená medzi povinnou osobou, ktorá má v zmysle infozákona povinnosť zverejňovať okrem iného určité typy zmlúv, a treťou stranou je povinne zverejňovanou zmluvou (PZZ). Takáto rámcová zmluva obsahuje všeobecné ustanovenia ako sú predmet zmluvy, cenové rozpätie, zodpovednosti strán, spôsoby plnenia a iné kľúčové parametre, ktoré sa budú uplatňovať pri uzatváraní jednotlivých čiastkových zmlúv alebo objednávok.		

Zverejňovanie čiastkových zmlúv považujú za nadbytočnú administratívnu záťaž, pričom zásadným aspektom je, že v prípade povinnosti zverejňovať tieto zmluvy by teda ich nezverejnenie spôsobilo ich neplatnosť. Táto situácia môže mať závažné právne dôsledky na zmluvné vzťahy a negatívny vplyv na stabilitu právnych záväzkov.

Účastníci v súvislosti s vyššie uvedeným argumentovali, že v praxi uzatvárajú zmluvy o financovaní spôsobom, ktorý umožňuje klientom žiadať o vypracovanie čiastkovej zmluvy na základe už existujúcej rámcovej zmluvy. Tento postup, predovšetkým pre časovú tieseň a potrebu jeho rýchlej realizácie, vyžaduje promptný priebeh. Povinnosť zverejňovania takýchto čiastkových zmlúv však celý proces spomaľuje a znižuje jeho efektívnosť.

Záverom došlo k zhode účastníkov ex post konzultácií ohľadne potreby doplniť do zákona nový typ zmluvy, konkrétne zmluvy z radov jednotlivých čiastkových zmlúv, ktoré by neboli predmetom povinného zverejňovania. Rámcová zmluva by pritom (tak ako aj doteraz) stanovovala maximálne úrovne cenových parametrov, čím by sa eliminovala potreba zverejňovania každej jednotlivéj zmluvy.

Jednotlivých čiastkových zmlúv môže byť nespočetné množstvo. Z tohto dôvodu účastník ex post konzultácie prisľúbil gestorovi zaslanie príkladov, ktoré by teoreticky mohli byť návrhom na potenciálnu budúcu legislatívnu zmenu. Tá by neznamenal plošnú výnimku pre nezverejňovanie týchto zmlúv, ale definovala by konkrétne prípady, pri ktorých by výnimka platila, a teda by ich nebolo potrebné zverejňovať.

9.3.3 Vyjadrenie gestora k:

- dôvodu vzniku právneho predpisu/regulácie, opis problému, ktorý má riešiť,
- výsledku pôsobenia regulácie vo vzťahu k riešenému problému,
- plnenie cieľa regulácie vo vzťahu k riešenému problému,
- vzniku nepredvídateľných vplyvov (ak sa vyskytli),
- podnetu z podnikateľského prostredia,
- vzneseným pripomienkam podnikateľských subjektov k zneniu regulácie a pôsobeniu v praxi.

Gestor vo svojom prvotnom písomnom vyjadrení uviedol, že takto nastavená regulácia predstavuje vnútroštátny právny nástroj, ktorého cieľom je transparentnosť vynakladania verejných prostriedkov a nevidia dôvod na zmeny tejto právnej úpravy. Čo sa týka povinného zverejňovania zmlúv, ktorých plnenie vyplýva z rámcovej zmluvy, nejde podľa gestora o žiadnu zbytočnosť alebo administratívne zaťaženie, ale naopak, ide o transparentnosť. Rámcová zmluva stanovuje všeobecné podmienky spolupráce medzi zmluvnými stranami, pričom konkrétne záväzky sa určujú až v nadväzujúcich čiastkových zmluvách. Rámcová zmluva spravidla len stanoví rámec práv a povinností zmluvných strán a podmienky ich vzájomnej spolupráce, to znamená že z nich nevyplýva konkrétne plnenie, jeho rozsah, konkrétne ceny či iné povinnosti. Preto je potrebné a žiadúce, aby aj jednotlivé zmluvy, z ktorých je jasné, o aké konkrétne plnenia a v akom rozsahu ide, boli zverejňované. V opačnom prípade nemožno hovoriť o transparentnosti, čo bolo hlavným účelom a cieľom zákona.

Ako vyplynulo z vyjadrenia gestora priamo na ex post konzultácii, takáto zmena infozákona, ako ju prezentovali účastníci, by popierala jeho základný zmysel a účel. Štát má uzatvorené množstvo rámcových zmlúv, pričom jednotlivé čiastkové zmluvy sa uzatvárajú práve na základe rámcových zmlúv. Je nevyhnutné, aby boli tieto čiastkové zmluvy zverejňované, pretože ak by došlo k odstráneniu tejto povinnosti, zákon by bol doslova ochudobnený o jeho hlavnú podstatu – zabezpečenie prehľadnosti, otvorenosti a kontroly zo strany verejnosti. Tento návrh, tak ako ho prezentovali účastníci ex post konzultácie, považujú za nebezpečný, keďže terajšie nastavenie vypovedá o hospodárení štátu, za akých podmienok sa môžu míňať verejné zdroje. Ak by prišlo k vyňatiu tejto povinnosti, verejnosť by nemala prehľad koľko a na čo štát používa verejné financie.

9.3.4 Alternatívne riešenia z pohľadu podnikateľských subjektov:

- návrhy na zmeny v právnom predpise (úprava znenia/zrušenie regulácie),
- návrhy na úpravu aplikačnej praxe,
- príklady alternatívnych riešení alebo osvedčených postupov z iných krajín (dobrovoľné),
- očakávaná úspora nákladov v dôsledku úpravy/zrušenia regulácie (dobrovoľné).

Účastníci konzultácii navrhujú úpravu, respektíve doplnenie predmetnej regulácie, a to tak, že do paragrafového znenia regulácie bude doplnené nové písm. t) do ods. 5 v § 5a s takýmto znením:

„t) zmluva uzatvorená na základe inej, rámcovej zmluvy, obsahujúcej cenu plnenia alebo cenové rozpätie pre jej určenie.“

9.3.5 Vyjadrenie gestora k alternatívnym riešeniam:

Na margo možných legislatívnych zmien gestor uviedol, že aktuálne nevidí priestor na takto radikálnu zmenu zákona, avšak za predpokladu, že by malo dôjsť k umožneniu výnimky na niektorú konkrétnu z čiastkových zmlúv, je potrebné ju zarámcovať čo najpresnejšie. V takomto prípade si gestor vie predstaviť výnimku, avšak je potrebná ďalšia diskusia a analýza príkladov z praxe.

9.4 Stanovisko spracovateľa k právnemu predpisu a jeho vplyvu na podnikateľské prostredie

9.4.1 Stanovisko k pôsobeniu právneho predpisu/regulácie na podnikateľské prostredie, k optimálnosti jej nastavenia a k optimálnosti nastavenia jej aplikačnej praxe:

Hodnotená regulácia obsahuje uzavretý zoznam zmlúv, ktoré sa neradia medzi povinne zverejňované zmluvy. Ide o presne vymedzený sumár, ktorý nie je možné rozširovať inak než zmenou zákona (či precizovaním výkladu).

Pôsobenie regulácie, resp. jej negatívny vplyv na podnikateľské prostredie, však nevyplýva priamo z explicitnej formulácie paragrafového znenia regulácie. Podnikateľský sektor vníma ako problematickú najmä skutočnosť, že určitý typ zmluvy nie je v predmetnom zozname zahrnutý, pričom podľa ich stanoviska by tam zahrnutý mal byť. Ako optimálne sa preto javí zavedenie, resp. doplnenie nového typu zmluvy, ktorá by rovnako, ako ostatné zmluvy v súčasnosti zákonom už definované, nebola predmetom povinného zverejňovania.

Aplikačný problém vyplývajúci z hodnotenej regulácie sa týka oblasti zmlúv, konkrétne rámcových zmlúv a čiastkových (jednotlivých) zmlúv, ktoré sú na základe tých rámcových uzatvárané.

Rámcová zmluva stanovuje cenu alebo cenové rozpätie, pričom na jej základe sa následne uzatvárajú jednotlivé čiastkové zmluvy, ktoré sa v zmysle § 5a infozákona považujú za povinne zverejňované zmluvy. Povinnosť ich zverejňovania sa však javí ako neúčelná. V aplikačnej praxi podľa vyjadrení účastníkov ex post konzultácie vznikajú zásadné výkladové nezhody týkajúce sa povinnosti zverejňovať jednotlivé (čiastkové) zmluvy, čo spôsobuje právnu neistotu v zmluvných vzťahoch. Zároveň táto povinnosť predstavuje pre podnikateľský sektor nadmernú administratívnu záťaž, ktorá z časového hľadiska, najmä v prípade potreby promptného uzavretia čiastkovej zmluvy a následne nutnosti jej zverejnenia, neúmerne predlžuje procesy.

9.4.2 Stanovisko k alternatívnym riešeniam, ktoré môžu zlepšiť podnikateľské prostredie:

V zmysle prezentovaných alternatívnych riešení, spracovateľ považuje celoplošné vyňatie čiastkových zmlúv z povinne zverejňovaných zmlúv za príliš radikálne riešenie. Z tohto dôvodu sa prikláňa k riešeniu spočívajúcemu v stanovení konkrétnych čiastkových zmlúv, ktoré by neboli predmetom povinného zverejňovania.

Spracovateľ stanoviska konštatuje, že závery ex post konzultácie preukazujú zo strany vecného gestora vôľu a aj určitý priestor na legislatívnu zmenu, avšak je nutné podotknúť, že výsledkom tejto diskusie bude nanajvýš kompromis, pričom jednoznačné priklonenie sa k stanovisku účastníka ex post konzultácie nemožno očakávať. Plošné nezverejňovanie čiastkových zmlúv vníma gestor ako absolútny rozpor s cieľom a účelom infozákona, ktorého zámerom je transparentnosť a informovanie verejnosti o výdavkoch povinných osôb. V rámci ex post konzultácie dospeli strany k riešeniu, ktoré by potenciálne mohlo fungovať tak, že budú stanovené presné výnimky, konkrétne čiastkové (jednotlivé) zmluvy, ktoré nebudú povinne zverejňované.

Na základe vyššie prezentovaných skutočností spracovateľ uvádza, že v predmetnej veci je potrebná bližšia diskusia, ktorá by bola zameraná na konkretizáciu zmlúv, ktoré by do zoznamu nezverejňovaných zmlúv boli zahrnuté pri najbližšej novelizácii.

9.4.3 Odporúčenie spracovateľa:

- ☒ ponechať reguláciu ☐ upraviť reguláciu ☐ zrušiť reguláciu bez náhrady
- ☐ upraviť aplikačnú prax

9.4.5 Ak spracovateľ navrhuje reguláciu alebo aplikačnú prax upraviť, tak uvedie ako a akých právnych predpisov/ustanovení právnych predpisov (aj súvisiacich právnych predpisov) sa má úprava dotknúť:

S prihliadnutím na skutočnosti, ktoré odznali na ex post konzultácii, spracovateľ navrhuje predmetnú reguláciu ponechať. K tomuto stanovisku spracovateľ dospel na základe výstupov gestora a účastníkov v priebehu ex post konzultácie. Je zrejmé, že variant potenciálnej legislatívnej zmeny prezentovaný účastníkmi nie je v takejto podobe pre gestora právneho predpisu akceptovateľný. Názorový prienik nastal až v otázke možného precizovania konkrétnych čiastkových (jednotlivých) zmlúv, ktoré by mohli mať výnimku a patriť do budúca medzi povinne nezverejňované zmluvy. Táto rovina diskusie však musí byť dopracovaná, teoretické vymedzovanie je v tomto prípade zbytočné. Jeden z účastníkov konzultácie sa zaviazal zaslať konkrétne príklady a po ich zaslaní sa vecný gestor bude možnou zmenou zaoberať. V najbližšom období však gestor neplánuje otvárať dotknutý právny predpis, resp. spustiť legislatívny proces právneho predpisu.

Na základe vyššie prezentovaných skutočností, spracovateľ uvádza, že v predmetnej veci je potrebná ďalšia diskusia zameraná na konkretizáciu konkrétnych zmlúv, ktoré by do zoznamu nezverejňovaných zmlúv boli pri najbližšej novelizácii zahrnuté.

9.5 Vyjadrenie gestora právneho predpisu k vykonanému hĺbkovému ex post hodnoteniu⁴

9.5.1 Pripomienky gestora právneho predpisu k procesu ex post hodnotenia:
Gestor právneho predpisu nemal pripomienky k procesu ex post hodnotenia.
9.5.2 Vyjadrenie gestora k obsahu stanoviska spracovateľa:
Gestor právneho predpisu sa k obsahu stanoviska spracovateľa nevyjadril.

⁴ Časť 9.5 je v zmysle bodu 10.2. JM vyplnená v prípade, ak gestor právneho predpisu zaslal spracovateľovi vyjadrenie k vykonanému ex post hodnoteniu do 30 kalendárnych dní od ukončenia hĺbkového ex post hodnotenia