

**Materiál vznikol v rámci projektu  
„Vypracovanie metodických dokumentov a analýz  
súvisiacich s prípravou a realizáciou PPP“  
projekt ITMS 22220520002**



Tento projekt je realizovaný vďaka podpore Európskej únie



a v rámci Operačného programu Technická pomoc je  
spolufinancovaný  
z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ERDF)



*„Investícia do Vašej budúcnosti“*

**Ministerstvo financií SR**



**ANALÝZA PRÁVNÝCH PREDPISOV VO VZŤAHU K REALIZOVATELNOSTI  
PROJEKTOV VEREJNO-SÚKROMNÉHO PARTNERSTVA (PPP) V SLOVENSKEJ  
REPUBLIKE A NÁVRH LEGISLATÍVNYCH OPATRENÍ V OBLASTI PPP**

**August 2009**

## OBSAH:

Časť I Skratky.....	3
Časť II Kľúčové pojmy.....	6
Časť III Všeobecné zhodnotenie súčasných legislatívnych podmienok realizácie PPP projektov v Slovenskej republike.....	11
Časť IV Analýza právnej úpravy PPP v SR v nadväznosti na právne predpisy Európskej únie.....	15
Časť V Analýza platných právnych predpisov SR upravujúcich PPP.....	22
1. Verejné obstarávanie.....	22
2. Oprávnenie subjektov verejnej správy vstupovať do PPP.....	37
3. Správa majetku štátu.....	40
4. Nakladanie s majetkom verejnoprávnych inštitúcií a nakladanie s majetkom obcí a VÚC.....	52
5. Rozpočtové pravidlá.....	55
6. Konkurzné právo.....	63
7. Hospodárska súťaž.....	68
8. Štátna pomoc.....	72
9. Účtovníctvo a dane.....	83
10. Stavebné právo.....	129
11. Verejné práce.....	136
12. Vyvlastnenie a obmedzenie vlastníckeho práva.....	137
13. Súkromnoprávne aspekty PPP.....	143
14. Cestná doprava.....	144
15. Letecká doprava.....	150
16. Železničná doprava.....	157
17. Vodná doprava.....	160
18. Energetika.....	164

## **Časť I** **Skratky**

„**Analýza**“ znamená Analýzu právnych predpisov vo vzťahu k realizovateľnosti projektov verejno-súkromného partnerstva (PPP) v Slovenskej republike.

„**de lege ferenda**“ znamená z hľadiska budúceho práva.

„**de lege lata**“ znamená podľa platného práva.

„**DPH**“ znamená daň z pridanej hodnoty.

„**EBRD**“ znamená Európsku banku pre obnovu a rozvoj.

„**EK**“ alebo „**Komisia**“ znamená Európsku komisiu.

„**EÚ**“ znamená Európsku úniu.

„**ESD**“ znamená Súdny dvor Európskych spoločenstiev.

„**ius utendi et fruendi**“ znamená právo užívať a brať úžitky.

„**ipso iure**“ znamená silou zákona.

„**katastrálny zákon**“ znamená zákon č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov.

„**koncesionár**“ znamená súkromného partnera, ktorý vstupuje v rámci PPP projektu do zmluvného vzťahu s verejným partnerom. Ak nie je z kontextu zrejme niečo iné, tento pojem sa používa na označenie súkromného partnera v prípade koncesíí aj kvázikoncesíí.

„**koncesia**“ znamená v texte Analýzy aj kvázikoncesiu, pokiaľ zo zmyslu konkrétneho textu a jeho kontextu nevyplýva niečo iné.

„**koncesná zmluva**“ znamená zmluvu uzavretú medzi koncesionárom a verejným partnerom na plnenie PPP projektu. Ak nie je z kontextu zrejme niečo iné, koncesnou zmluvou sa rozumie aj tzv. kvázikoncesná zmluva.

„**lex generalis**“ znamená všeobecný právny predpis.

„**lex specialis**“ znamená osobitný právny predpis.

„**Občiansky zákonník**“ znamená zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

„**Obchodný zákonník**“ znamená zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.

„**obstarávateľ**“ znamená obstarávateľa v zmysle legálnej definície podľa zákona o verejnom obstarávaní.

„**postupy účtovania**“ znamená Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky zo 16. decembra 2002 č. 23045/2002-92 v znení neskorších prepisov.

„**smernica 2004/17/ES**“ znamená Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek v odvetví vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb.

„**smernica 2004/18/ES**“ znamená Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek na stavebné práce, dodávky a služby.

„**soft law**“ znamená predpisy, ktoré síce nie sú právne záväzné, zvyknú sa však využívať pri interpretácii a výklade.

„**Spoločenstvo**“ znamená Európske spoločenstvo.

„**SPV**“ znamená „Special Purpose Vehicle“, ako osobitný subjekt založený za účelom plnenia z koncesnej zmluvy (účelovo zriadená spoločnosť).

„**stavebný zákon**“ znamená zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

„**superficies solo cedit**“ znamená v latinčine „vrch ustupuje spodku“, predstavuje rímsku právnu zásadu, ktorej podstatou je princíp, že všetky stavby či iné objekty, ktoré sa nachádzajú na pozemku a sú pevne spojené so zemou, patria neoddeliteľne k tomuto pozemku. Vlastník pozemku je teda vždy zároveň vlastníkom všetkých stavieb na pozemku.

„**súkromný partner**“ znamená subjekt súkromného sektora, s ktorým verejný partner ako subjekt verejného sektora uzatvára koncesnú, resp. „kvázikoncesnú“ zmluvu, pričom v kontexte konkrétneho významu je v texte Analýzy používaný tak pojem súkromný partner, ako aj pojem subjekt súkromného sektora.

„**verejný partner**“ znamená subjekt verejného sektora, s ktorým súkromný partner ako subjekt súkromného sektora uzatvára koncesnú, resp. „kvázikoncesnú“ zmluvu, pričom v kontexte konkrétneho významu je v texte Analýzy používaný tak pojem verejný partner ako aj pojem subjekt verejného sektora.

„**verejný obstarávateľ**“ znamená verejného obstarávateľa v zmysle legálnej definície podľa zákona o verejnom obstarávaní. V kontexte smerníc (napr. smernice 2004/18/ES) je v texte Analýzy používaný vo význame, aký mu prikladajú predmetné smernice.

„**VÚC**“ alebo „**vyšší územný celok**“ znamená samosprávny kraj v zmysle zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.

„**Ústava Slovenskej republiky**“ znamená Ústavu Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

„**zákon o dani z príjmov**“ znamená zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

„**zákon o DPH**“ znamená zákon č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov.

**„zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach“** znamená zákon č. 669/2007 Z.z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov.

**„zákon o miestnych daniach“** znamená zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

**„zákon o niektorých opatreniach“** znamená zákon č. 129/1996 Z.z. o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá v znení neskorších predpisov.

**„zákon o štátnej pomoci“** znamená zákon č. 231/1999 Z.z. o štátnej pomoci v znení neskorších predpisov.

**„zákon o účtovníctve“** znamená zákon č. 431/2002 Z.z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.

**„zákon o verejnom obstarávaní“** znamená zákon č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

**„Zelená kniha“** znamená Zelenú knihu o partnerstve verejného a súkromného sektora a práve Spoločenstva o verejných zákazkách a koncesiách.

**„Zmluva o ES“** znamená Zmluvu o Európskom Spoločenstve.

## **Časť II** **Kľúčové pojmy**

Cieľom tejto časti je vymedziť a definovať tie pojmy, spolu s ich východiskami, ktoré sa vyskytujú vo všetkých častiach tejto Analýzy a sú pre potreby tejto Analýzy kľúčové.

### **1. PPP projekt (z anglického „public-private partnership“) projekt verejno-súkromného partnerstva**

Ani v komunitárnom práve, ani v právnych poriadkoch štátov, ktoré PPP projekty už úspešne realizujú, neexistuje jednotná a všeobecne prijímaná definícia PPP projektu. Definičné vymedzenie pojmu PPP projekt si vyžaduje značnú mieru zovšeobecnenia, nakoľko pod tento pojem sa zvykne subsumovať široký okruh právnych vzťahov medzi verejným a súkromným sektorom.

Pre účely tejto Analýzy sa pod pojmom PPP projekt bude rozumieť forma spolupráce medzi orgánmi verejnej správy a podnikateľským sektorom za účelom zabezpečenia financovania, výstavby, rekonštrukcie, prevádzky a údržby novej infraštruktúry alebo prevádzky a údržby existujúcej infraštruktúry na účely poskytovania verejných služieb<sup>1</sup>.

#### **Pozitívne vymedzenie PPP projektu definovaním charakteristických znakov:**

1. Partnerstvo subjektu verejného sektora a subjektu súkromného sektora,
2. Spolupráca medzi subjektmi vzniká na základe odplatnej zmluvy uzavretej na dlhú dobu (typicky 20-30 rokov),
3. Založenie osobitnej spoločnosti, tzv. SPV (Special Purpose Vehicle- účelovo zriadená spoločnosť) alebo joint venture (spoločný podnik),
4. Odplata súkromného partnera – priame platby od verejného partnera (tzv. platby za dostupnosť) / protiplnenie kompenzované právom brať úžitky z užívania diela (teda platby od užívateľov) alebo poskytovania služby prípadne doplnené platbou od verejného partnera,
5. Predmet zmluvy – týka sa verejnej infraštruktúry alebo zabezpečovania poskytovania verejných služieb, kedy súkromný partner namiesto verejného partnera poskytuje verejnosti určitú službu alebo pre verejného partnera zabezpečí výstavbu alebo rekonštrukciu určitej infraštruktúry a následne prevádzku a správu infraštruktúry,
6. Rozdelenie rizík medzi verejného a súkromného partnera, pričom súkromný partner preberá niektoré ekonomické riziká projektu, ktorých prevzatie nie je obvyklé pri tradičnom spôsobe realizácie projektu (k rizikám projektu pozri bližšie ďalej v texte).<sup>2</sup>

#### **Negatívne vymedzenie PPP projektu**

Ako PPP projekty by nemali byť označované akékoľvek zmluvné vzťahy medzi subjektom verejného sektora a subjektom súkromného sektora pri bežných dodávkach služieb a tovarov, v ktorých nedochádza k prenosu rizík na subjekt súkromného sektora.<sup>3</sup>

#### **Základné rozdelenie PPP projektov**

##### **PPP zmluvnej a inštitucionalizovanej povahy**

Existuje mnoho spôsobov rozdelenia PPP projektov. Napríklad, podľa Zelenej knihy je možné rozlišovať medzi PPP projektmi čisto zmluvnej povahy a inštitucionalizovanými PPP (ďalej len „IPPP alebo IVSP projekty“). Prvý typ sa týka partnerstiev založených výlučne zmluvou medzi súkromným a verejným partnerom a zahŕňa rôzne formy, kde je jedno alebo viac rizík vo väčšej alebo menšej miere prenesených na súkromného partnera a ktoré môžu zahŕňať projektovanie, financovanie,

---

<sup>1</sup> Podľa Zelenej knihy.

<sup>2</sup> Podľa pravidiel Eurostatu (STAT/04/18) sa PPP projekt nezahŕňa do verejného dlhu, ak súkromný partner nesie riziko výstavby a aspoň jedno z dvoch rizík - riziko dostupnosti alebo riziko dopytu.

<sup>3</sup> Podľa Zelenej knihy.

výstavbu, rekonštrukciu alebo prevádzkovanie diela na účely poskytovania verejnej služby. V druhom type ide o:

- vytvorenie právneho subjektu (joint venture-spoločný podnik), na ktorom sa spoločne podieľa tak súkromný ako aj verejný partner, alebo
- získanie kontroly súkromným partnerom nad existujúcim subjektom verejného sektora.

Je potrebné tiež uviesť, že vytváranie takýchto spoločných subjektov nesmie byť diskriminačné najmä s ohľadom na štátnu príslušnosť a voľný pohyb peňazí. Národné úpravy regulujúce investovanie kapitálu od investorov (či už verejným sektorom alebo súkromným sektorom) nesmú zakladať prekážky investovania z iného členského štátu.

Ako uviedla Komisia, z verejnej diskusie o Zelenej knihe PPP vyplynula potreba objasnenia, akým spôsobom možno aplikovať pravidlá verejného obstarávania na IPPP projekty. Niektorí respondenti uvádzali, že subjekty verejného sektora nezvyknú vstupovať do IPPP projektov, aby sa vyhli riziku, ktoré by mohlo vyplývať z nekompatibility s komunitárnym právom.

Z tohto dôvodu bolo dňa 5. februára 2008 prijaté Oznámenie Komisie o Výklade týkajúce sa uplatňovania práva Spoločenstva v oblasti verejného obstarávania a koncesíí inštitucionalizovaným verejno-súkromným partnerstvám (IVSP) (ďalej len "Oznámenie o IVSP"). Odporúčania uvedené v Oznámení o IVSP sú založené na rozhodnutí ESD v prípade C-26/03 "Stadt Halle", z ktorého vyplýva požiadavka na dodržiavanie transparentných a hospodársku súťaž ochraňujúcich postupov pri zadávaní verejných zákaziek a koncesíí. Oznámenie o IVSP sa snaží dosiahnuť právnu istotu a zmierniť obavy potenciálnych investorov zo súkromného sektora, ktoré by mohli vyplývať z ich úlohy v IPPP projektoch. Vysvetľuje, ktoré pravidlá Spoločenstva sú aplikovateľné pri výbere súkromného partnera do IPPP projektov. Komisia v Oznámení o IVSP objasnila tiež jej chápanie IVSP, ktoré vidí ako:

*"spoluprácu medzi verejnými a súkromnými stranami zahŕňajúcu vytvorenie subjektu so zmiešaným kapitálom, ktoré uskutočňuje verejnú zákazku alebo koncesiu. Vstup súkromného partnera do IVSP spočíva, odhliadnuc od podielu na základnom imaní a ďalších otázok, v aktívnej spolupráci pri vykonávaní zmluvy zadanej verejno-súkromnému subjektu a/alebo v riadení tohto verejno-súkromného subjektu. Naopak, čisto finančný prínos uskutočňovaný súkromnými investormi do verejného podniku nepredstavuje IVSP projekt a nie je dotknutý týmto oznámením"*

Komisia v Oznámení o IVSP v tomto ohľade usúdila, že dvojitý postup (prvý na výber súkromného partnera IVSP a druhý na pridelenie verejnej zákazky alebo koncesie subjektu so zmiešaným kapitálom) by bol ťažko realizovateľný. V súlade so zásadami právneho poriadku Spoločenstva je možné postupovať nasledovne: (i) súkromný partner sa vyberie v rámci transparentného konkurenčného procesu, ktorého predmetom je verejně obstarávanie zákazky alebo koncesie (ii) a operačný príspevok súkromného partnera na výkon týchto úloh, (ii) a/alebo jeho administratívny príspevok na riadenie subjektu so zmiešaným kapitálom. Výber súkromného partnera sprevádza založenie joint venture (spoločný podnik) a pridelenie verejnej zákazky alebo koncesie subjektu so zmiešaným kapitálom.

IVSP projekty však nemôžu automaticky ísť nad rámec počiatočného projektu. V zásade si joint venture (spoločný podnik) zachováva svoj pôvodný rozsah činností a nemôžu získať nové verejné zákazky alebo nové koncesie bez ďalšieho procesu v súlade s pravidlami verejného obstarávania. Uvedené platí aj v prípade zmeny pôvodného projektu.

### **Koncesie a kvázikoncesie**

Na účely tejto Analýzy, ktorá sa zaoberá predovšetkým legislatívnou úpravou PPP projektov, identifikovaním prekážok realizovateľnosti týchto projektov, návrhmi na odstránenie identifikovaných prekážok a celkové zlepšenie legislatívneho prostredia v Slovenskej republike vo vzťahu k realizovateľnosti PPP projektov budú rozlíšené tieto formy PPP projektov:



- Koncesie - vychádzajúce z platieb za dopyt
- Kvázikoncesie - vychádzajúce z platieb za dostupnosť

Definovanie koncesíí a kvázikoncesíí úzko súvisí so znášaním rizík daného projektu, čo odlišuje PPP projekty od bežných zákaziek zadávaných verejným partnerom súkromnému partnerovi (napr. formou zmluvy o dielo, o poskytnutie služby a pod.). Riziká popísané Eurostatom, sú tieto:

- 1) **Riziko výstavby** pokrýva také udalosti ako oneskorený termín odovzdania diela, prípadne služby, nedodržanie parametrov stavby, nedosiahnutie výsledku podľa platných noriem a štandardov, dodatočné náklady, technické nedostatky a negatívne dopady na externé prostredie. Dôkazom, že verejný partner nepreberá riziko výstavby je, že bude poskytovať platby súkromnému partnerovi, až keď je dielo alebo služba reálne využívaná a spĺňa vopred dohodnuté parametre.
- 2) **Riziko dostupnosti** znamená, že dielo alebo služba odovzdané súkromným partnerom spĺňa vopred dohodnuté parametre a je verejnosti dostupné/dostupná. Dôkazom, že verejný partner nepreberá riziko dostupnosti je to, že jeho zmluvne dohodnuté platby súkromnému partnerovi sú vo významnej miere znížené, ak predmetné dielo alebo služba nie je verejnosti dostupné/dostupná, ako bolo dohodnuté v zmluvách, nefunguje alebo nespĺňa vopred dohodnuté parametre, prípadne normy.
- 3) **Riziko dopytu** znamená, že súkromný partner nesie riziko toho, či bude o dielo alebo službu záujem, napríklad z dôvodu situácie na trhu, konkurencie alebo technickej zastaranosti. V závislosti od využívania diela alebo služby poskytovanej súkromným partnerom rastú alebo klesajú aj jeho príjmy.

## 2. Koncesie

Pod pojem koncesíí, resp. koncesných zmlúv je možné subsumovať len tie PPP projekty, v ktorých významnú časť platieb koncesionárovi **predstavujú výnosy vyplývajúce z využívania predmetnej infraštruktúry**, t.j. platby hradené konečnými užívateľmi danej infraštruktúry. Podstatným znakom koncesie teda je, že koncesionár nesie zodpovednosť nielen za výstavbu diela, ale aj za jeho užívanie. Nebezpečenstvo toho, že dielo nebude využívané v očakávanej miere a teda ani výnosy nepokryjú náklady vložené do projektu v tomto prípade znáša koncesionár a nie verejný partner. Koncesionár teda nesie v rozhodujúcej miere spolu s rizikom výstavby aj riziko dopytu.

Typickým príkladom je výber mýta zo spoplatnenej infraštruktúry, ktorá bola vybudovaná ako súčasť koncesie. To je potrebné odlišovať od tzv. „tieňového mýta“, ktoré predstavuje platby verejného partnera, ktoré sú uhrádzané z prostriedkov verejného partnera podľa miery využitia infraštruktúry, napríklad v prípade PPP projektov v oblasti cestnej infraštruktúry, kde sa toto tieňové mýto využíva najčastejšie, podľa presne zaznamenaných intenzít dopravy, prípadne sledujúce inú dohodnutú schému. Môže ísť o rôzne formy, napríklad verejný partner vyberá sám mýto a z neho potom hradí platby súkromnému partnerovi až po situáciu, kedy užívatelia neplatia mýto alebo poplatky vôbec, prípadne platia cestnú daň a/alebo poplatky. Od toho je potom závislé aj rozdelenie rizík medzi súkromný a verejný sektor. Riziko dopytu môže niesť verejný partner, pričom koncesionár dostáva úhradu bez ohľadu na to, či verejný partner príslušné mýto/poplatky/dane vyberie alebo nie, alebo si môžu riziká vyplývajúce z intenzít premávky rozdeliť (verejný partner môže „doplatiť“, ak predmetná infraštruktúra nie je využívaná v dostatočnej miere) alebo verejný partner znáša riziko dopytu výlučne sám. Posúdiť zdieľanie rizík je vždy individuálne a je pritom potrebné v konkrétnom projekte vyhodnotiť ich rozdelenie v nadväznosti na finančné toky. V zásade pri rozlišovaní koncesíí a kvázikoncesíí v prípade „tieňového mýta“ platí to, čo je uvedené nižšie v prípade kombinovaných platieb, teda to, kto znáša riziko dopytu v podstatnej (väčšej) miere.

Uvedené vyplýva aj zo záverov, ktoré vyvodilo Generálne riaditeľstvo pre vnútorný trh a služby - DG

Internal Market and Services (ďalej len „DG MARKT“), ktoré je jedným z Generálnych riaditeľstiev Komisie, na základe diskusie medzi členskými štátmi. Podľa Dokumentov vydaných Komisiou v súvislosti s pokračujúcou diskusiou o základných otázkach koncesií (CC/2007/17 EN, CC/2007/20 EN) by si väčšina štátov želala vyjasniť definíciu koncesie vo vzťahu k:

- právu brania úžitkov, najmä v nadväznosti na priame platby od konečných užívateľov;
- definíciu rizík, ktoré majú byť znášané koncesionárom;
- platbám od verejného partnera, najmä možnosti a podmienkam poskytnutia týchto platieb k platbám od konečných užívateľov.

Niektoré štáty uviedli, že by privítali stanovenie kvantifikačného kritéria, ktoré by sa použilo v prípade kombinovaných platieb. V tejto diskusii DG MARKT uviedlo, že definícia koncesie by nemala byť naviazaná na platby od konečných užívateľov, pretože by to bránilo realizovateľnosti projektov „tieňového mýta“, ktoré sú v mnohých prípadoch koncesiami. Taktiež, nie pri všetkých projektoch, v ktorých dochádza k platbám od konečných užívateľov, koncesionár aj skutočne znáša riziko dopytu. Z týchto dôvodov by definícia koncesie mala byť spojená iba s možnosťou poberania úžitkov od konečných užívateľov spolu s možnosťou platieb od verejného partnera, ktoré však nesmú predstavovať zmenu rizika dopytu. Podstatným faktorom pre určenie definície koncesie je teda znášanie rizika dopytu, pričom môže byť tiež výslovne uvedené, že koncesionár preberá podstatnú časť ekonomických rizík (z anglického „*substantial part*“).

Pojem koncesií tak, ako je použitý pre účely tejto Analýzy v zásade zodpovedá pojmu koncesia na stavebné práce, resp. koncesia na služby vymedzenému v zákone o verejnom obstarávaní (§ 15). (Bližšie k pojmovému vymedzeniu koncesie v časti 1. Verejné obstarávanie V. časti tejto Analýzy.)

### 3. Kvázikoncesie

Pokiaľ ide o kvázikoncesie<sup>4</sup>, tento pojem nie je doteraz v právnom poriadku Slovenskej republiky upravený. Pojem „kvázikoncesie“ je pracovným pojmom použitým na účely tejto Analýzy. Pre potreby zákonného vymedzenia bude samozrejme vhodné zvážiť iný, nášmu právnemu prostrediu a pravidlám slovenského jazyka bližší pojem.

Pod pojem kvázikoncesia je možné zaradiť PPP projekty iné ako koncesie, ktoré sú financované prevažne z **platieb za dostupnosť** hradených verejným partnerom. Subjekt súkromného sektora v nich teda nepreberá riziko dopytu, či predmetná infraštruktúra je alebo nie je využívaná, ale len to, či je dostupná na užívanie. Typickým príkladom je využívanie väzníc či súdov, kde z povahy veci neprichádzajú do úvahy platby za dopyt, ako je tomu v prípade koncesií. Samozrejme táto forma PPP projektov sa používa aj v prípade, že platby od užívateľov je síce teoreticky možné vyberať, verejný partner však na tom z určitého dôvodu nemá záujem a preto koncesionárovi uhrádza platby za dostupnosť. Tak je to napríklad v prípade diaľnic, kde chce mať verejný partner kontrolu nad tým, koľko bude užívateľov využívanie tejto infraštruktúry stáť. Nie je ani vylúčené, aby s kvázikoncesnými zmluvami bolo spojené tiež právo vyberať určité poplatky z predmetnej stavby/infraštruktúry od konečných užívateľov, z čoho vyplýva, že dodávateľ do istej miery preberá aj riziko dopytu.

V prípade kombinovaných platieb (časť platieb platí verejný partner a časť platieb koneční užívatelia) je rozhodujúcim rozlišujúcim kritériom, či je riziko dopytu v prevažnej miere znášané súkromným partnerom alebo nie. Ak je toto riziko v prevažnej miere znášané súkromným partnerom, nejde o kvázikoncesiu, ale o koncesiu. Podstatné je v tomto kontexte aj to, či súkromný partner reálne nesie

---

<sup>4</sup> Tento pojem vychádza z odbornej literatúry v Českej republike, kde však legislatívne zakotvený nie je. Český právny poriadok upravuje iba verejné obstarávanie koncesií.

riziko dopytu. V prípade, že verejný partner garantuje príjmy súkromného partnera v situácii, že dielo alebo služba nie je využívaná, teda podieľa sa na znášaní rizika dopytu, nejde už o koncesiu, ale kvázikoncesiu.

Otázka kvázikoncesií zostáva z hľadiska právneho poriadku nedoriešenou. Zákon o verejnom obstarávaní ani iný zákon takéto projekty osobitne neupravujú, preto sa nachádzajú v akomsi právnom vákuu. Je však nepochybné, že koncesia nie je jediným typom PPP projektov. Preto je potrebné tejto otázke venovať v právnom poriadku náležitú pozornosť.

### **Časť III**

#### **Všeobecné zhodnotenie súčasných legislatívnych podmienok realizácie PPP projektov v Slovenskej republike**

Na Slovensku sa v súčasnej dobe stáva téma PPP projektov stále aktuálnejšou a diskutovanejšou nielen v odborných kruhoch, ale aj v širokej verejnosti. Subjekt súkromného sektora môže do spoločného projektu priniesť mnoho pozitívnych prvkov vo forme hodnoty za peniaze, ako napríklad úsporu verejných financií, či kvalitnejšiu a efektívnejšiu výstavbu a prevádzku verejnej infraštruktúry.

Nakoľko v projektoch verejného a súkromného partnerstva je jedným zo subjektov tohto vzťahu subjekt verejného sektora, t.j. štát prostredníctvom orgánov štátnej správy, iných subjektov verejnej správy, prípadne miestna či regionálna samospráva, je požiadavka regulácie týchto vzťahov obzvlášť zásadná. Primárnou úlohou právneho poriadku v tomto prípade nie je výlučne zabezpečiť ochranu právom chránených záujmov, ale vhodná regulácia je samotným predpokladom realizovateľnosti týchto osobitných právnych vzťahov. Vyplýva to zo skutočnosti, že právny poriadok *de lege lata* môže v tejto súvislosti klásť rôzne obmedzenia, počínajúc predpismi regulujúcimi správu majetku štátu, cez postupy verejného obstarávania až po osobitné právne predpisy upravujúce jednotlivé odvetvia hospodárstva. Súkromný sektor je však do značnej miery citlivý na prílišnú reguláciu a striktnosť právnej úpravy, čo je obzvlášť zrejmé pri PPP projektoch, kde už zo samotného prekladu slova „partnership“, teda partnerstva, vyplýva, že neprimeraná a neodôvodnená regulácia by priniesla viac škody ako úžitku. Pre úspešnú realizovateľnosť PPP projektov musí nevyhnutne dôjsť k zmene myslenia aj na strane verejného sektora. Ten by v prípade tvorby všeobecne záväzných predpisov mal stanoviť iba určité mantinely, v ktorých by sa mali subjekty regulácie pri realizácii PPP projektov pohybovať. Na druhej strane však neexistencia dostatočnej právnej úpravy v určitých oblastiach prináša so sebou viac rizík pre súkromný sektor, čo sa v konečnom dôsledku negatívne odrazí na cene a podmienkach financovania celého projektu. Je teda nevyhnutné nájsť primeranú mieru regulácie, ktorá bude vhodným stimulom pre podnikateľské subjekty, ale ktorá tiež zabezpečí dostatočnú ochranu verejného sektora pred súkromným sektorom značne skúsenejším v súkromno-právnych vzťahoch.

S cieľom zlepšovať právne prostredie, pochopiť národné politiky a podporiť samotný proces týchto projektov vykonala EBRD hodnotenie krajín strednej a východnej Európy vo vzťahu k právnej úprave verejno-súkromného partnerstva. Tieto hodnotenia boli vykonané a publikované vo forme správy v rokoch 2005 a 2008. Experti EBRD hodnotili právnu úpravu a celkové prostredie 28 krajín so zameraním na určité oblasti ako všeobecný politický a právny rámec, definície a rozsah koncesného práva, výber koncesionára, projektová zmluva, podpora a zabezpečenie, riešenie sporov a aplikovateľné právo a zameriavali sa taktiež na skutočnosť, či v danej krajine existuje osobitný zákon upravujúci PPP projekty alebo koncesie. Hodnotenú štáty boli v týchto hodnotiacich kategóriách zaradené do skupín podľa splnenia horeuvedených kritérií od „veľmi vysokého“ hodnotenia až po hodnotenie „veľmi nízke“, pričom táto posledná kategória bola označená za nevyhovujúcu.

V časti všeobecného politického rámca bola Slovenská republika v roku 2005 hodnotená kategóriou „veľmi vysoké“, v hodnotení právneho koncesného rámca však ako „veľmi nízke“. V roku 2008 dostala Slovenská republika v týchto kategóriách stredné hodnotenie. Prekvapujúco sa v kategóriách definície a rozsah koncesného práva a výber koncesionára hodnotenie Slovenska znížilo o jeden stupeň. V prípade projektovej zmluvy sa hodnotenie Slovenska zvýšilo, avšak stále zostalo na nízkej úrovni. Slovensko veľmi dobre obstálo v kategórii riešenie sporov a aplikovateľné právo, v kategórii podpora a zabezpečenie, však nesplnilo hodnotiace kritériá. Podľa EBRD sa v roku 2004 v Slovenskej republike rozvíjal politický rámec na zlepšenie právneho prostredia a podpory zapojenia súkromného sektora. V tomto období Slovenská republika nemala osobitný koncesný zákon a jeho prijatie ani nezvažovala, ale vtedy platný zákon o verejnom obstarávaní obsahoval ustanovenia upravujúce

koncesie. Skutočnosť, že predchádzajúci koncesný zákon prijatý v roku 1996 bol zrušený a začlenený ako súčasť všeobecného zákona o verejnom obstarávaní podľa EBRD znamenala, že zákon nebol dostatočne špecifický vo vzťahu ku koncesiam. Vtedajšie znenie zákona neupravovalo žiadnym spôsobom projektové zmluvy (okrem špecifického trvania), ani žiadny odkaz na možnú vládnú podporu a finančné záruky. Proces výberu koncesionára tiež nemusel byť vhodný pre určité projekty zapojenia súkromného sektora, napríklad aj z dôvodu, že zákon neobsahoval odkaz na dvojstupňový proces a na nevyžiadané („unsolicited“) návrhy.

Pozitívnejšie vyznieva hodnotenie z roku 2008, ktoré reflektovalo na novú právnu úpravu zákona o verejnom obstarávaní, pričom bola zo strany EBRD vyzdvihnutá snaha Ministerstva financií SR a vlády SR rozvíjať v Slovenskej republike politický rámec na zlepšenie právneho prostredia a podpory zapojenia súkromného sektora a vyhlásenie metodických dokumentov na implementáciu PPP projektov. Podľa expertov EBRD, aj keď Slovenská republika nemá osobitný koncesný zákon alebo PPP zákon, niektoré dokumenty verejného práva (zákon o verejnom obstarávaní, zákony upravujúce správu majetku štátu alebo upravujúce vzťahy k majetku obcí a VÚC, cestný zákon, zákony o rozpočtových pravidlách, zákon o elektronickom výbere mýta a pod.) a súkromného práva (Občiansky zákonník a Obchodný zákonník) sa môžu aplikovať na PPP projekty, pričom za hlavný dokument označili zákon o verejnom obstarávaní. Aj keď tento zákon podľa EBRD okrem všeobecných ustanovení týkajúcich sa obstarávania, zaviedol ustanovenia týkajúce sa koncesii a umožnil vytvorenie zmluvných vzťahov medzi verejným a súkromným sektorom (ako napr. PPP projektov), nelichotivo vyznieva názor expertov, že hlavným, ak nie jediným účelom tohto zákona bolo harmonizovanie s právom EÚ kopírovaním častí relevantných smerníc bez skutočnej podpory PPP projektov a koncesii. Okrem vymenovania obdobných nedostatkov, ktoré boli vytýkané aj v predchádzajúcej správe, EBRD uviedla, že chýbajúca právna úprava v iných odvetviach hospodárstva ako napríklad vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb (v protiklade s flexibilnejšími pravidlami v smernici 200/17/ES v týchto oblastiach) znamená, že právo dost' všeobecné na to, aby obsahlo všetky typy koncesii a PPP projektov, nie je zároveň dostatočne špecifické vo vzťahu k určitým koncesiam a PPP projektom.

EBRD na záver vyslovila presvedčenie, že v nadväznosti na zákon o verejnom obstarávaní (upravujúci verejné zákazky a koncesie na práce a služby), si rozvíjanie PPP projektov v Slovenskej republike vyžaduje prijatie osobitného zákona o PPP alebo podstatné rozvíjanie práva verejného obstarávania.

S vyššie uvedeným presvedčením je v zásade možné sa stotožniť. Legislatívnemu zakotveniu PPP projektov do právneho poriadku Slovenskej republiky doposiaľ chýbal ucelený koncept. Toto pozostávalo predovšetkým z právnej úpravy koncesii v zákone o verejnom obstarávaní a v čiastkových úpravách v niekoľkých osobitných zákonoch, ktoré boli prijímané ad hoc, aby sa zabezpečila realizovateľnosť konkrétnych PPP projektov na Slovensku. Išlo najmä o právne predpisy v oblasti cestnej infraštruktúry. Všeobecná záväznosť právneho predpisu a jeho relatívna stabilita sú základnými predpokladmi, aby právna regulácia spoločenských vzťahov mohla fungovať v každodennom živote, resp. aby mohla plniť svoje poslanie a realizovať zamýšľané ciele. Aj keď nie je vhodné právny predpis často meniť, dopĺňať alebo priebežne prispôbovať konkrétnym požiadavkám praxe do tej miery, že stráca účelnú a nevyhnutnú regulatívnu a efektívnu, v prípade pilotných PPP projektov, pri ktorých sa hľadajú nové spôsoby fungovania a realizácie v rámci existujúcej legislatívy sa určitej miere „priebežnej“ novelizácie nie je možné vyhnúť a preto je vyššie uvedené zmeny v zásade možné vnímať pozitívne.

Napriek značnej snahe vlády SR o realizáciu PPP projektov v poslednej dobe a pozitívnym krokom pri flexibilnom prijímaní zmien v právnych predpisoch je však potrebné konštatovať, že doterajšia absencia ucelenej legislatívnej koncepcie aplikácie PPP projektov je do určitej miery prekážkou efektívnej realizovateľnosti týchto projektov. Už dlhšie sa v odborných kruhoch diskutuje o možnosti samostatnej komplexnej právnej úpravy PPP projektov. Polemika ohľadne prijatia osobitného PPP alebo koncesného zákona prebieha alebo prebiehala v každom štáte, v ktorom sa realizácia PPP

zvažovala aj z dôvodu, že predpokladom každého úspešného snaženia v akejkoľvek oblasti, a najmä v oblasti financovania, je príprava vhodného legislatívneho prostredia. Skúsenosti zo všetkých krajín však zodpovedajú skúsenostiam z prebiehajúcich projektov na Slovensku a poukazujú na skutočnosť, že nielen legislatívne riešenie je predpokladom úspešnosti projektu, ale nemenej dôležitá je politická podpora, kvalita a pripravenosť projektu, ako aj účinná koordinácia všetkých zúčastnených strán. Niektoré európske štáty ako Česká republika, Grécko, Poľská republika, Írsko alebo Belgicko pristúpili k osobitnej právnej úprave koncesií alebo dokonca PPP projektov v samostatnom zákone, iné krajiny ako Veľká Británia alebo Francúzsko tak neurobili, napriek tomu, sa v týchto štátoch tieto projekty realizujú veľmi úspešne, ak nie ešte úspešnejšie ako v krajinách, kde bol osobitný zákon prijatý. Je teda zrejmé, že rozhodujúcim faktorom nie je osobitná právna úprava, ale skôr celkové právne a politické prostredie v danej krajine, čo potvrdzuje aj vyššie spomenutá štúdia EBRD.

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, neexistencia osobitného zákona o PPP projektoch v Slovenskej republike nie je zásadnou prekážkou ich realizovateľnosti. Ani jeho prijatie by samo o sebe neriešilo všetky problémy, ktoré sa v praktickej aplikácii môžu vyskytnúť alebo vyskytujú, aj keď jeho nespornou výhodou by určite bola prehľadnosť a zjednodušenie právnej úpravy na poli PPP projektov a koncesií. V prípade uprednostnenia takéhoto postupu by však bolo nevyhnutné vyriešiť jeho vzťah k samotnému zákonu o verejnom obstarávaní na báze subsidiarity, najmä odkazom na určité všeobecné ustanovenia tohto zákona. Ani takáto úprava by však nebola plne postačujúca a v nadväznosti na tento zákon o PPP by bolo nevyhnutné legislatívne upraviť aj znenie ďalších zákonov, špeciálne pre určité odvetvia hospodárstva. Problematické by tiež bolo, že by tento osobitný zákon nevyhnutne obsahoval vecne nesúvisiace problematiky, vytrhnuté z kontextu ich všeobecnej, prípadne osobitnej právnej úpravy, čo by v konečnom dôsledku mohlo viesť k neželanej duplicite a tým aj právnej neistote.

Obdobné diskusie týkajúce sa osobitného PPP zákona prebiehali aj v Českej republike, kde sa odborná verejnosť tiež prikláňala k názoru, že prijímanie osobitného PPP zákona nie je potrebné, i keď nakoniec došlo k jeho schváleniu. Napriek tomu však tento zákon upravuje skôr len proces výberu koncesionára, nie ďalšie aspekty PPP. Okrem iného takýto postup bol značne kritizovaný aj z dôvodu vytvorenia duplicity v súčasnom koncesnom zákone a cestných zákonoch. V nedávnej dobe bola pripravená novela tohto koncesného zákona, ktorá zdvihla ešte väčšiu vlnu kritiky, keďže návrhy silne podporili „verejnoprávny“ charakter tejto normy a mali negatívne zasiahnuť tú právnu úpravu (postup koncesného dialógu), ktorá sa v praxi osvedčila.

Dôležitejšie ako samotný osobitný zákon je preto komplexné a koncepčné odstránenie legislatívnych prekážok a problémov, ktoré v praxi bránia efektívnej aplikácii PPP projektov. Právna úprava by mala reflektovať, na rozdiel od striktného postupu podľa zákona o verejnom obstarávaní, viac na podporu pragmatizmu v procese výberu súkromného partnera pri začlenení princípov súkromného práva, najmä zmluvnej slobody. Jedným zo základných znakov PPP je dlhodobosť a tomu musí byť podriadená aj právna úprava, ktorá musí dovoliť subjektom verejného sektora vstupovať do zmluvných vzťahov so súkromnými subjektmi, ktoré budú dlhodobo poskytovať verejné služby a umožniť tiež flexibilný prístup zo strany subjektov verejného sektora, najmä vo vzťahu k financovaniu. Podstatným rozdielom oproti tradičným spôsobom realizácie projektu je v prípade PPP projektov schopnosť súkromného subjektu navrhovať vhodné riešenia aj vo vzťahu k zmluvám. Súkromný sektor by mal možnosť rokovať o konečnom znení zmluvy a proti takémuto riešeniu nemôže stáť argument verejných orgánov o ich nepripravenosti. Keďže subjekt verejného sektora sa nemôže dostať do nevýhodného postavenia, vyvážený stav je možné a účelné dosiahnuť zabezpečením vhodného a skúseného poradcu. Keďže prijaté záväzky vyplývajú pre súkromný sektor zo zmluvného vzťahu, nie z výkonu právomoci subjektu verejného sektora jednostranným aktom, nie je účelné, aby bol obsah, prípadne náležitosti zmluvy medzi subjektom verejného sektora a subjektom súkromného sektora upravené zákonom. Takáto snaha ochrániť verejný sektor pred chybami a tiež zabezpečiť transparentnosť obstarávania by mohla viesť k preregulácii, ako je tomu v Českej republike, kde prebieha snaha novelou koncesného zákona vymedziť náležitosti tejto zmluvy. Bolo by však vhodné nadizajnovať určitý, nie však

všeobecne platný, model, v ktorom by sa upravili len základné náležitosti, ktoré by slúžili subjektom verejného sektora v orientácii v takých zložitých projektoch, akými PPP projekty bezpochyby sú. Takáto úprava tzv. vzorovej koncesnej zmluvy však nevyhnutne nemusí mať podobu zákona, postačovala by aj forma metodického dokumentu.

Z uvedeného je zrejmé, že možností riešenia systematiky právnej úpravy je viacero, tieto varianty sa z hľadiska účelnosti javia ako najvhodnejšie:

- všeobecný právny predpis (zákon o PPP projektoch) a osobitná právna úprava v iných právnych predpisoch
- právna úprava rozptýlená vo viacerých právnych predpisoch s určitou všeobecnou právnou úpravou v existujúcom zákone o verejnom obstarávaní.

Ako sme už uviedli, existencia osobitného právneho predpisu nie je nevyhnutná a nerieši problémy s realizovateľnosťou PPP projektov na Slovensku. Navyše prvý variant môže viesť k interpretačným problémom vzájomného vzťahu medzi osobitným zákonom a inými zákonmi. V prípade prijatia osobitného zákona je tiež nezanedbateľným rizikom aj tendencia naplniť tento zákon novou reguláciou, ktorá by inak nebola potrebná, avšak bez ktorej by sa samostatný zákon mohol javiť ako zbytočný. Uplatnenie druhého variantu preto predstavuje lepšie riešenie za predpokladu zachovania princípov a záruk spomenutých vyššie.

V nadväznosti na zákonnú úpravu PPP projektov je potrebné zdôrazniť aj metodickú činnosť Ministerstva financií SR, ktoré vydáva svoje implementačné a metodické dokumenty, ktoré síce nemajú formu všeobecne záväzných právnych predpisov, ale sú na základe uznesenia vlády SR záväzné pre všetky ústredné orgány štátnej správy<sup>5</sup>. Tieto dokumenty síce väčšinou neobsahujú tvrdé normy, ale predovšetkým odporúčania a najlepšiu prax, podľa ktorej majú zadávatelia postupovať pri príprave a realizácii PPP projektov. Takáto forma je tiež vhodným riešením pre určité aspekty PPP projektov a môže vhodne dopĺňať zákonnú právnú úpravu. Do budúcnosti je účelné naďalej podporovať a rozvíjať funkciu Ministerstva financií SR, ktoré pôsobí ako metodik v oblasti PPP projektov a umožniť mu vydávať dokumenty, ktoré budú odstraňovať interpretačné nejasnosti a unifikovať prístup k realizácii PPP projektov zo strany ostatných zložiek verejného sektora.

Nadväzujúc na vyššie uvedené závery EBRD, ale aj so zohľadnením súčasného znenia zákona o verejnom obstarávaní, prijatých noviel niektorých právnych predpisov (najmä predpisov v oblasti cestnej infraštruktúry) a iných v súčasnosti platných právnych predpisov teda môžeme konštatovať, že aj napriek tomu, že slovenská legislatívna úprava PPP projektov nie je ideálne a komplexne spracovaná, je realizácia PPP projektov v Slovenskej republike v zásade možná. O tom svedčia aj práve prebiehajúce pilotné PPP projekty v oblasti cestnej infraštruktúry. Samozrejme, aj napriek tomuto záveru je potrebné zdôrazniť, že neustále vznikajú parciálne problémy, ktoré je potrebné novelizáciou odstrániť tak, aby právny poriadok obsahoval riešenia, ktoré budú fungovať automaticky bez potreby interpretačného úsilia a potreby vzájomnej koordinácie a „ústupkov“ zo strany štátnych orgánov. Rovnako je vhodné skúsenosti z realizácie existujúcich projektov v oblasti cestného hospodárstva efektívne preniesť do iných odvetví národného hospodárstva, v ktorých by mohla byť realizácia PPP projektov užitočná. Potreba primeranej novej regulácie teda určite existuje, aj keď prebiehajúce PPP projekty zároveň poukazujú na nevyhnutnosť toho, aby táto nebola príliš „robustná“ a umožňovala flexibilné riešenia zo strany verejných partnerov.

---

<sup>5</sup> Metodické dokumenty sú záväzné aj pre tie subjekty, ktoré získavajú konzultačnú a finančnú podporu zo schémy technickej pomoci pre PPP od Ministerstva financií SR.

## Časť IV

### Analýza právnej úpravy PPP v SR v nadväznosti na právne predpisy Európskej únie

Hoci sú PPP projekty v podmienkach Slovenskej republiky relatívnou novinkou, v ostatných európskych štátoch sa už týmto spôsobom realizovalo množstvo úspešných investičných akcií. Je preto samozrejmé, že ide o oblasť dotknutú snahou o legislatívnu úpravu tejto otázky komunitárnym právom.

Národná úprava teda musí reflektovať taktiež právnu úpravu na európskej úrovni, ktorej sa táto Analýza venuje ďalej, ako aj normy medzinárodného práva, ako napríklad:

- **Government Procurement Agreement** (ďalej len „Dohoda o vládnom obstarávaní“), uzavretú medzi Európskym spoločenstvom a tretími subjektmi (niektorými členskými štátmi World Trade Organisation (WTO - Svetovej obchodnej organizácie)). Cieľom Dohody o vládnom obstarávaní je dosiahnutie liberalizácie a rozširovania svetového obchodu. V súlade s jej ustanoveniami sú zadávatelia z členských štátov EÚ povinní postupovať vo vzťahu k subjektom, ktoré sú podnikateľmi signatárskych štátov Dohody o vládnom obstarávaní.

Komisia pre medzinárodné obchodné právo OSN spracovala:

- **Legislatívneho sprievodcu infraštruktúrnymi projektmi financovanými zo súkromných zdrojov** (ďalej len „Legislatívny sprievodca UNCITRAL“) a
- **Vzorovú legislatívu o súkromne financovaných infraštruktúrnych projektoch – UNCITRAL** (ďalej len „Vzorová legislatíva UNCITRAL“), ktoré ako *soft law* môžu byť taktiež nápomocné pri formovaní národných právnych úprav, nakoľko reflektujú celosvetové posuny v rámci tejto problematiky.

Napriek skutočnosti, že na oblasť PPP projektov je aplikovateľné množstvo noriem sekundárneho komunitárneho práva, ako je uvedené nižšie, konzistentná úprava PPP projektov v rámci komunitárneho práva obsiahnutá nie je. V tejto súvislosti je dôležité mať na pamäti, že právo Spoločenstva môže upravovať iba tie oblasti a plniť tie úlohy, ktoré na neho delegovali členské štáty. V kontexte PPP projektov to znamená, že výlučne tie aspekty PPP projektov, ktorých predmet zasahuje do vytvárania, existencie a ďalšieho rozvoja trhu, môžu byť dotknuté právom Spoločenstva. Smerovanie úpravy v tomto smere však predznamenáva:

- **Zelená kniha o partnerstve verejného a súkromného sektora a práve Spoločenstva o verejných zákazkách a koncesiách**.<sup>6</sup> Jedným z cieľov vydania Zelenej knihy bolo vyvolať verejnú diskusiu k predmetnej otázke, ktorej výsledky monitoruje
- **Správa o verejnej diskusii k Zelenej knihe o partnerstve verejného a súkromného sektora a práve Spoločenstva o verejných zákazkách a koncesiách** (z 3.5.2005, COM(2004) 327)). V nej boli zhrnuté závery získané z verejnej diskusie, pričom analyzuje informácie získané od členských štátov, subjektov verejného sektora, európskych a národných asociácií, verejných a súkromných podnikov atď.

**1. Prehľad právnych aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie (prevažne noriem sekundárneho práva) relevantných pre oblasť verejných zákaziek a koncesií** (ďalej len „Európske právo pre verejné zákazky a koncesie“)

---

<sup>6</sup> Zelené knihy v práve EU predchádzajú vydaniu Bielej knihy, pričom Zelená kniha naznačuje návrhy budúcej legislatívy. Biela kniha potom naznačuje podrobnejšie návrhy na postup spoločenstva v určitej oblasti.



## 1.1 Základné pramene regulácie

Z noriem primárneho práva je potrebné postupovať v súlade so zásadami rovnakého zaobchádzania, transparentnosti a proporcionality, nediskriminácie a rešpektovať princípy voľného pohybu tovaru, slobody poskytovania služieb a práva usadzovať sa. Vyplýva to konkrétne z ustanovení článkov 43 a 49 Zmluvy o ES. Normy primárneho práva predmetnú oblasť neupravujú osobitne, relevantné sú najmä normy sekundárneho práva:

- **Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek v oblasti verejnoprospešných stavieb, verejných dodávok a služieb**, zmenená a doplnená
  - Smernicou Komisie č. **2005/51/ES**, ktorou sa mení príloha XX smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES a príloha VIII smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES o verejných zákazkách,
  - Smernicou Európskeho parlamentu a Rady **2005/75/ES**, ktorou sa opravuje smernica 2004/18/ES o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek na stavebné práce, dodávky a služby,
  - Nariadením Komisie č. **2083/2005**, ktorým sa mení smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES a 2004/18/ES ohľadom prahových hodnôt pri postupoch zadávania verejných zákaziek;
- **Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinácii postupov pri zadávaní verejných zákaziek v odvetví vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb**, zmenená a doplnená
  - Smernicou Komisie č. **2005/51/ES**, ktorou sa mení príloha XX smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES a príloha VIII smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES o verejných zákazkách,
  - Nariadením Komisie č. **2083/2005**, ktorou sa mení smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES a 2004/18/ES ohľadom prahových hodnôt pri postupoch zadávania verejných zákaziek.

Tieto mali byť do národných úprav implementované do 31.1.2006.<sup>7</sup>

## 1.2 Vykonávacie predpisy:

- Nariadenie komisie č. **1564/2005**, ktorým sa stanovujú štandardné formuláre pre zverejňovanie oznámení v rámci postupov zadávania verejných zákaziek podľa smerníc 2004/18/ES a 2004/17/ES (na zverejnenie sa posielajú aj Úradu pre vydávanie úradných publikácií Európskych spoločenstiev).
- Rozhodnutie Komisie **2005/15/ES** o vykonávacích pravidlách k postupu stanovenému v článku 30 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinácii postupov pri zadávaní zákaziek subjektmi pôsobiacimi v odvetví vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb.

---

<sup>7</sup> Pôvodne bola táto oblasť regulovaná nasledovnými smernicami:

92/50/EHS o koordinácii postupov verejného obstarávania služieb,

93/36/EHS o koordinácii postupov verejného obstarávania dodania tovaru,

93/37/EHS o koordinácii postupov verejného obstarávania prác,

v znení zmenenom a doplnenom smernicou 97/52/ES,

93/38/EHS o koordinácii postupov verejného obstarávania subjektov pôsobiacich vo vodnom, energetickom, dopravnom a telekomunikačnom sektore, v znení zmenenom a doplnenom smernicou 98/4/ES.

### 1.3 Interpretáčn  oznámenia

- **Interpretačné oznámenie Komisie o koncesiách podľa práva Spoločenstva  . 2000/C121/02.**
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady  . **2195/2002** o spoločnom slovníku pre verejn  zakazky CPV – Common Procurement Vocabulary.
- **Interpretačné oznámenie Komisie** o právných predpisoch Spoločenstva uplatniteľných na zadávanie zakaziek, na ktoré sa úplne alebo čiastočne nevzťahujú smernice o verejnom obstarávaní (2006/C 179/02).
- Oznámenie Komisie, Parlamentu, Rady, Európskeho hospodárskeho a soci lnego výboru a Výboru regiónov o PPP projektoch a práve Spoločenstva verejn  zakaziek a koncesií KOM(2005) 569 final z 15.11.2005, ktoré prezentuje politiku vyplývajúcu z diskusie o Zelenej knihe a navrhuje opatrenia na zabezpečenie ochrany hospodárskej súťaže pri PPP projektoch bez bezd vodnej limitácie potrebnej na navrhovanie inovat vn ch a často zložitých projektov, pri  om voľba záverov nevyplývala len zo Zelenej knihy, ale aj z rozhodnutí ESD.
- Oznámenie Komisie o Výklade týkajúce sa uplatňovanie práva Spoločenstva v oblasti verejného obstarávania a koncesií inštitucionalizovaným verejno-súkromným partnerstvám (IVSP)  . 2008/C 91/02, ktoré prezentuje ozrejmienie možnosti s ohľadom na koncesie a inštitucionalizované PPP projekty.

### 1.4 Právne akty upravujúce revízne postupy

- Smernica Rady 89/665/EHS o koordinácii pr vn ch a spr vn ch predpisov týkajúcich sa prieskumného konania pri zad van  verejných zakaziek a spr vn ch predpisov týkajúcich sa prieskumného konania pri zad van  verejných zakaziek na dodávky a verejných zakaziek na stavebn  práce.
- Smernica Rady 92/13/EHS, ktorou sa koordinujú zákony, nariadenia a administratívne ustanovenia vzťahujúce sa na aplikáciu pravidiel Spoločenstva na postupy verejného obstarávania subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a telekomunikácií (smernica o revíznych postupoch) zmenen  a doplnen   
- Smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2007/66/ES zo dňa 11.02.2007, ktorou sa menia smernice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokiaľ ide o zvyšenie účinnosti prieskumného konania pri zad van  verejných zakaziek, ktor  je potrebn  do národných úprav implementovať do 20.12.2009.

### 1.5 Ďalšie relevantn  dokumenty

- Uznesenie Európskeho parlamentu z 20. júna 2007 o konkrétnych problémoch pri transpozícii a vykon van  pr vn ch predpisov v oblasti verejného obstarávania a ich vzťahu k lisabonskej agende (2006/2084 (INI)), P6 TA (2007)0273.
- Rozhodnutie Eurostat-u STAT/04/18 z 11.2.2004
- Správy Európskej banky pre obnovu a rozvoj z r. 2005, 2008: Concession Laws Assessment 2007/8, Cover Analysis Report (ďalej len „správa EBRD 2008“), a Concession Laws Assessment, Cover Analysis Report, August 2005 (ďalej len „správa EBRD 2005“).
- CC/2007/17 EN, CC/2007/20 EN – Dokumenty vydan  Komisiou v súvislosti s pokračujúcou diskusiou o základných otázkach koncesií („Discussion Document: Key Issues of a Possible Initiative on Concessions“).

## 2. Prehľad legislat vn ch zmien uskutočnených v súvislosti s implementáciou Európskeho práva pre verejn  zakazky a koncesie v Slovenskej republike a v záujme realizovateľnosti plánovaných PPP projektov

Napriek tomu, že sa v právnom poriadku SR s pojmom PPP projekt stretávame len na úrovni uznesení

vlády SR, ktorá sa rozhodla práve touto formou financovať výstavbu tzv. nadradenej cestnej infraštruktúry, k zásahom do právneho poriadku súvisiacich s možnosťou realizovania PPP projektov už došlo, a to najmä v súvislosti s implementáciou smerníc európskeho práva pre verejné zákazky a koncesie, a taktiež z dôvodu plánovaného realizovania konkrétnych PPP projektov.

Z vyššie uvedených noriem sú právne záväzné smernice a nariadenia, pričom do národného právneho poriadku je potrebné transponovať cestou implementácie smernice.

## 2.1 Implementačné zmeny

Implementácia smerníc 2004/18/ES a 2004/17/ES bola v SR uskutočnená prijatím nového

- **zákona č. 25/2006 Z.z.** o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý s účinnosťou od 1.2.2006 nahradil zákon č. 523/2003 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene zákona 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a o organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.
- **vyhláška č. 35/2006 Z.z.** Úradu pre verejné obstarávanie o oznámeniach používaných vo verejnom obstarávaní.

### Zoznam právnych aktov európskeho práva preberaných zákonom o verejnom obstarávaní:

2004/18/ES

2004/17/ES

92/13/EHS

89/665/EHS

2005/51/ES

Smernica 2007/66/ES, ktorá mení a dopĺňa smernice 2004/18/ES a 2004/17/ES nateraz implementovaná nebola.

## 2.2 Zmeny uskutočnené v záujme realizovateľnosti plánovaných PPP projektov

(Ku konkrétnym zmenám, ktoré boli uskutočnené pozri v časti 14. cestná doprava.)

- Zákon č. 669/2007 Z.z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 129/1996 Z.z. o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 25/2007 Z.z. o elektronickom výbere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 664/2007 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Pozn.: predmetný zákon svojim článkom II. menil aj zákon č. 639/2004 Z.z. o Národnej diaľničnej spoločnosti a o zmene a doplnení zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 747/2004 Z.z.).
- Zákon č. 584/2005 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 611/2005 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

## 2.3 Stupeň implementácie smerníc 2004/18/ES a 2004/17/ES

### a) Vymedzenie pojmov

Smernice rozlišujú a pojmovo vymedzujú pojmy koncesia na stavebné práve a koncesia na služby.

Nedostatky v pojmovom vymedzení pojmu „koncesia“ v zákone o verejnom obstarávaní:

1. koncesiu neupravuje ako osobitný zmluvný typ ale ako subtyp zákazky,
2. nepresnosť vo vyjadrení obsahu protiplnenia za vykonanie stavebných prác, resp. poskytnutie služieb,
3. nie je dostatočne precizovaný záver legálnej definície tak, aby bol dostatočne zrejмый zmysel ustanovenia a síce, že je možné, aby časť protiplnenia bola poskytnutá aj formou platby,
4. koncesiu nedefinuje ako všeobecný pojem a nie je zřejmé rozlíšenie koncesie na stavebné práce a koncesie na služby, nakoľko v ustanovení § 15 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní koncesiu na stavebné práce označuje pojmom „koncesia“.

(K uvedenému bližšie v časti V, Analýza platných právnych predpisov SR upravujúcich PPP.)

### **b) Ďalšie pojmy**

Pre účely smerníc sú tiež zafinované pojmy zhotoviteľ, dodávateľ, a poskytovateľ služby. V zákone o verejnom obstarávaní sú použité iba pojmy dodávateľ a zhotoviteľ, nie sú však definované. Definovanie pojmov pre účely tohto zákona by bolo vhodné, nakoľko tieto sú v jednotlivých právnych predpisoch používané v rôznych významoch, ktoré nemusia zodpovedať významu mienenému zákonom o verejnom obstarávaní (viď napr. § 52 ods. 3 Občianskeho zákonníka a pod.).

### **c) Vymedzenie pôsobnosti**

Pozitívne vymedzenie pôsobnosti smernice 2004/18/ES ako aj zákona o verejnom obstarávaní v prípade koncesií vychádza z finančných limitov vzťahujúcich sa na predpokladanú hodnotu zákazky, pričom v ustanovení § 97 zákona o verejnom obstarávaní je obsiahnutá aj úprava „podlimitných“ koncesií, nakoľko napriek tomu, že sú vyňaté z pôsobnosti smernice, sú na ne aplikovateľné normy primárneho práva, najmä zásady voľného pohybu tovarov, sloboda usadzovania a sloboda poskytovania služieb. Nejde teda o implementáciu nad rámec smernice, ale o úpravu otázok nateraz neupravených normami sekundárneho práva.

Negatívne vymedzenie pôsobnosti úpravy je upravené taktiež v súlade so smernicou 2004/18/ES. Konkrétne výnimky z pôsobnosti smernice 2004/18/ES sú pre koncesie stanovené v článku 57. Ide o *lex specialis* vo vzťahu k *lex generalis*, ktorým sú všeobecné ustanovenia článkov 10 – 18 smernice. Ustanovenie odkazuje konkrétne na články 13 – 15, a taktiež sa smernica nevzťahuje na koncesie udelené verejnými obstarávateľmi, ktorí vykonávajú činnosti uvedené v článkoch 3 – 7 smernice 2004/17/ES.

Podľa čl. 13 sa smernica nevzťahuje na koncesie, ktorých hlavným účelom je umožniť verejným obstarávateľom poskytovať alebo využívať verejnú telekomunikačnú sieť alebo poskytovať verejnosti jednu alebo viac telekomunikačných služieb.

Podľa čl. 14 sa smernica nevzťahuje ani na tajné koncesie alebo koncesie vyžadujúce osobitné bezpečnostné opatrenia.

Ďalej podľa článku 15 sa nevzťahuje ani na koncesie zadávané podľa medzinárodných pravidiel.

A podľa článku 17 sa táto smernica nepoužije na úpravu koncesií na služby.

Pokiaľ ide o pozitívne vymedzenie smernice 2004/17/ES vo vzťahu k smernici 2004/18/ES, v čl. 3 a nasl. smernice 2004/17/ES sú vymedzené činnosti, na ktoré sa táto vzťahuje (ide o oblasti plynu, tepla, elektriny, vody, dopravy – železničnej, automatizovaných systémov, električkovej, trolejbusovej, autobusovej alebo lanovej dopravy, poštové služby, činnosti týkajúce sa prieskumu alebo ťažby ropy, zemného plynu, uhlia, alebo iných pevných palív, prístavov a letísk).

### V Slovenskej republike:

Činnosti upravené smernicou 2004/17/ES nie sú z pôsobnosti zákona o verejnom obstarávaní vylúčené, nakoľko zákon implementuje aj túto. Vyplýva to taktiež z ustanovenia § 8 ods. 3 – 9, ktorý definuje „obstarávateľa“. Avšak smernica pre verejných obstarávateľov z oblasti vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb z dôvodu privatizácie a liberalizácie v týchto oblastiach upravuje voľnejší režim verejného obstarávania, na čo úprava v Slovenskej republike

nerereflektuje dostatočne. Z toho dôvodu by preto pravdepodobne v prípade sporu bol zo strany ESD priznaný týmto ustanoveniam priamy účinok.

#### Negatívne vymedzenie smernice 2004/17/ES:

Podľa článku 18 sa táto smernica nevzťahuje na koncesie na stavebné práce alebo na služby, ktoré udeľujú verejní obstarávatelia, ktorí vykonávajú jednu alebo viac činností uvedených v článkoch 3 – 7, ak sú tieto koncesie udeľované pre výkon týchto činností. Ďalšie vylúčenia sú upravené v článkoch 19 – 26 a v článkoch 27 – 30 sú upravené zákazky podliehajúce osobitnej úprave, ustanovenia týkajúce sa ústredných nákupných subjektov a všeobecných postupov v prípade priameho vystavenia hospodárskej súťaži.

#### V Slovenskej republike:

Ustanovenie § 1 ods. 2 písm. o) – s) a § § 66 ods. 6 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní.

#### **d) Osobitné ustanovenia smernice 2004/18/ES týkajúce sa koncesii**

V čl. 56 a nasl. sú v zákone o verejnom obstarávaní taktiež implementované, a síce v ustanoveniach § 66 a nasl.

Konkrétne ide o:

Článok 58 týkajúci sa zverejňovania koncesii na stavebné práce. Verejný obstarávateľ svoj úmysel udeliť koncesiu na stavebné práce oznamuje oznámením, ktoré obsahuje informácie podľa prílohy VII C (§ 67 ods. 1),

Osobitnú lehotu pre koncesie (52 dní) upravuje článok 59 smernice (§ 67 ods. 2),

Článok 60 – zadávanie subdodávok (§ 68 ods. 1),

Článok 61 – zadávanie dodatočných stavebných prác (§68 ods.2),

Článok 61 druhý odsek – súhrnná hodnota zákaziek zadaných na dodatočné práce (§ 68 ods. 3),

Článok 62 - pravidlá platné pre koncesionára, ktorý je verejným obstarávateľom (§69),

Článok 63 – 65 – pravidlá platné pre koncesionára, ktorý nie je verejným obstarávateľom (§ 70 – 71).

#### **e) Osobitné ustanovenia smernice 2004/17/ES týkajúce sa koncesii**

Na rozdiel od smernice 2004/18/ES nie sú v smernici upravené osobitné ustanovenia týkajúce sa koncesii udeľovaných v oblastiach, ktoré sú predmetnou smernicou upravené. Je teda potrebné postupovať podľa všeobecných ustanovení tejto smernice týkajúcich sa verejných zákaziek.

Smernica upravuje osobitné ustanovenia týkajúce sa prahových hodnôt zákaziek na rozdiel od limitov stanovených smernicou 2004/18/ES, osobitné ustanovenia týkajúce sa metód výpočtu odhadovanej hodnoty zákaziek, rámcových dohôd a dynamických nákupných systémov, smernica nemá ustanovenie obdobné ustanoveniu článku 23 bod 5 smernice 2004/18/ES, ďalej v článku 35 smernice 2004/17/ES je obsiahnutá osobitná úprava oznamovania technických špecifikácií. Osobitným spôsobom je upravené konanie v rámci verejného obstarávania v článku 40, na čo zákon o verejnom obstarávaní nereflektuje dostatočne, ako vyplýva zo správy EBRD.

#### **f) Postup verejného obstarávania**

Napriek vyššie zmienenej skutočnosti, a síce že pojem koncesia je potrebné odlišiť od pojmu zákazka, spoločnou črtou koncesii a zákaziek je proces ich zadávania cestou právnym poriadkom regulovaným postupom verejného obstarávania. Uvedené je zrejme aj zo smernice 2004/18/ES. Postupy pri zadávaní by mali byť spoločné tak zadávaniu verejných zákaziek ako aj zadávaniu koncesii, samozrejme s osobitosťami pre proces zadávania koncesii, tak ako ich upravuje smernica 2004/18/ES. Obdobne ako smernica 2004/18/ES zákon o verejnom obstarávaní upravuje v prípade koncesii na stavebné práce len osobitosti vo vzťahu k postupu pri verejnom obstarávaní, konkrétne v ustanovení § 67. V zákone o verejnom obstarávaní však absentuje ustanovenie, z ktorého by bolo zrejme, že na otázky neupravené osobitne v tejto časti zákona sa vťahujú všeobecné ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní a ich identifikácia (napr. pokiaľ ide o postupy vo verejnom obstarávaní).

Pravdepodobne najčastejším spôsobom, podľa ktorého sa v prípade PPP projektov bude postupovať, je súťažný dialóg, resp. rokovacie konanie. Český zákonodarca, ktorý sa ubral cestou prijatia osobitného

zákona upravujúceho postup zadávania koncesíí v koncesnom zákone upravuje postup obstarávania tzv. koncesným dialógom ako špecifickým postupom. V prípade, že bude zvolený obdobný prístup a v zákone bude upravený osobitný postup obstarávania koncesíí a kvázikoncesíí, je potrebné pamätať aj na osobitné ustanovenia smernice (čl. 58 a nasl.) (bližšie v časti 1. Verejné obstarávanie).

## **2.4 Úprava PPP v slovenskom právnom poriadku**

V slovenskom právnom poriadku sú upravené výlučne koncesie na stavebné práce (koncesie na služby z pôsobnosti zákona o verejnom obstarávaní vylučuje ustanovenie § 1 ods. 2 písm. n)), úprava ktorých nie je aplikovateľná na všetky druhy PPP projektov (bližšie v časti V, Analýza platných právnych predpisov SR upravujúcich PPP).

Pri úvahách *de lege ferenda* je potrebné si uvedomiť, že sekundárne harmonizačné akty nepokrývajú všetky oblasti verejného obstarávania a koncesíí a právna úprava obsiahnutá v dvoch základných harmonizačných smerniciach č. 2004/17/ES a 2004/18/ES nie je komplexnou právnou úpravou, implementáciou ktorej by členský štát urobil všetky potrebné kroky, ktoré je v rámci úpravy tejto problematiky potrebné uskutočniť. Aj oblasti, ktoré sekundárna legislatíva nepokrýva, totiž musia byť v súlade s komunitárnym právom a členský štát je plne zodpovedný za dodržiavanie komunitárneho práva zo strany verejných obstarávateľov, ktoré patria pod jeho jurisdikciu. V žiadnom prípade teda nie je dostatočné bez ďalšieho premietnuť spomínané smernice do slovenského právneho poriadku a nezaoberať sa ostatnými oblastami, ktoré tieto smernice nepokrývajú, nakoľko v takomto prípade reálne hrozí rozpor s právom spoločenstva. Zelená kniha a ďalšie síce právne nezáväzné dokumenty predznamenávajú úpravu týchto otázok v budúcich záväzných právnych aktoch Európskych spoločenstiev. Za súčasnej právnej úpravy je nutné konštatovať, že pri iných typoch PPP projektov, ktoré nie sú koncesiami, je potrebné postupovať podľa všeobecných ustanovení o verejných zákazkách, či už na stavebné práce alebo na služby. Predmetom samostatného posúdenia je ich vhodnosť na realizáciu PPP projektov, avšak nakoľko je možné postupovať súťažným dialógom, ich realizácia nie je ani za súčasného stavu nemožná.

## Časť V

### Analýza platných právnych predpisov SR upravujúcich PPP

#### 1. Verejné obstarávanie

##### Úvod do problematiky:

Ako už bolo spomenuté zákon o verejnom obstarávaní predstavuje doteraz jediný zákon, ktorý priamo upravuje koncesie, ktoré sú jednou z dvoch foriem PPP projektov tak, ako ich rozoznáva táto Analýza. Zákon o verejnom obstarávaní predovšetkým reguluje nakladanie s verejnými prostriedkami pri verejnom obstarávaní tovarov, služieb a stavebných prác s cieľom zamedziť plytvaniu s týmito prostriedkami. Keďže v prípade koncesií pri výbere súkromného partnera, s ktorým bude koncesná zmluva uzatvorená, pôjde vždy o záväzok verejnej správy, je potrebné tohto partnera transparentne vybrať a preto je toto zaradenie logické. Rovnakým spôsobom, ako sa bude postupovať v prípade právnej úpravy koncesií a procesného postupu pri výbere koncesionára, je potrebné pristupovať aj ku kvázikoncesiám.

##### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o verejnom obstarávaní

##### **Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

###### § 1 ods. 1

*(1) Tento zákon upravuje*

- a) verejné obstarávanie zákaziek na dodanie tovaru, zákaziek na uskutočnenie stavebných prác, zákaziek na poskytnutie služieb,*
- b) koncesie na stavebné práce,*
- c) súťaž návrhov a*
- d) správu vo verejnom obstarávaní.*

###### § 1 ods. 2

*(2) Tento zákon sa nevzťahuje*

*...n) na koncesiu na služby, ktorú uzaviera verejný obstarávateľ,*

###### § 2

*Verejným obstarávaním sú postupy podľa tohto zákona, ktorými sa zadávajú zákazky na dodanie tovaru, zákazky na uskutočnenie stavebných prác, zákazky na poskytnutie služieb, koncesia a súťaž návrhov.*

##### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Vymedzením predmetu právnej úpravy v § 1 zákona o verejnom obstarávaní sa režim koncesií na stavebné práce dostáva pod pôsobnosť tohto zákona. Naopak vylúčená je aplikácia tohto zákona na koncesie na služby, ktoré sú explicitne z pôsobnosti tohto zákona vylúčené § 1 ods. 2 písm. n). Takéto vymedzenie predmetu zákona vychádza zo smernice 2004/18/ES, ktorá v čl. 17 vylúčila zo svojej pôsobnosti koncesie na služby.

Táto problematika úzko súvisí aj s pojmovým vymedzením koncesií a kvázikoncesií. V tejto súvislosti pozri bližšie aj výklad k § 15 zákona o verejnom obstarávaní a pojmy v časti II a 1. časti V tejto Analýzy.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Popri iných legislatívnych prekážkach predmetného ustanovenia, ktoré budú rozobrané ďalej v tejto Analýze vo vzťahu k § 15 zákona o verejnom obstarávaní, je ako závažná prekážka realizovateľnosti PPP projektov identifikovaná skutočnosť, že sa pôsobnosť zákona o verejnom obstarávaní nevzťahuje na koncesie na služby<sup>8</sup>. Zákon o verejnom obstarávaní v tomto prípade správne preberá znenie smernice 2004/18/ES, inštitút koncesie na služby však nie je v komunitárnom práve upravený, čím sa ponecháva na právomoci členských štátov, aký režim na ne zvolia. Ďalšou závažnou prekážkou je to, že vymedzenie predmetu zákona o verejnom obstarávaní tiež nereflektuje existenciu kvázikoncesí ako takých.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Rozšírenie pôsobnosti zákona o verejnom obstarávaní na koncesie na služby a zavedenie legislatívneho pojmu definujúceho kvázikoncesie si bude nevyhnutne vyžadovať zásah do § 1 zákona o verejnom obstarávaní, ktorý v súčasnosti upravuje iba koncesie na stavebné práce.

Aj z dôvodov popísaných v tejto Analýze k § 15 zákona o verejnom obstarávaní sa ako najlepšie a najkonceptnejšie riešenie javí úprava znenia § 1 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, ktoré by znelo nasledovne:

*„Tento zákon upravuje postupy verejného obstarávania pri uzatváraní zmlúv medzi verejnými obstarávateľmi alebo obstarávateľmi a uchádzačmi, súťaž návrhov a správu vo verejnom obstarávaní. Zmluvami uzatváranými medzi verejnými obstarávateľmi a uchádzačmi sú zákazky, koncesie, kvázikoncesie.*

Aj mimo tohto koncepcnejšieho riešenia existuje viac spôsobov na dosiahnutie podobného legislatívneho účinku, a to napríklad úpravou znenia § 1 ods. 1 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní na iba „koncesie a kvázikoncesie“ alebo verejné obstarávanie „koncesí a kvázikoncesí“.

Z dôvodov spomenutých vyššie je potrebné upraviť aj znenie § 1 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, a to vypustením písm. n), čím by sa pôsobnosť zákona o verejnom obstarávaní rozšírila a tento by sa vzťahoval aj na koncesie na služby.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o verejnom obstarávaní, predmetom ktorej bude: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ rozšírenie pôsobnosti zákona o verejnom obstarávaní na koncesie na služby a kvázikoncesie zmenou § 1 zákona o verejnom obstarávaní,</li><li>▪ rozšírenie pôsobnosti zákona o verejnom obstarávaní na koncesie na služby vypustením písm. n) z § 1 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní.</li></ul>
---------------	---

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o verejnom obstarávaní

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 15 ods. 1

<sup>8</sup> V súčasnosti sa pripravuje novela zákona o verejnom obstarávaní, ktorá by mala tento nedostatok odstrániť.



*Koncesia je zákazka rovnakého typu ako zákazka na uskutočnenie stavebných prác s tým, že peňažné plnenie za stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť, je kompenzované právom užívať stavbu na dohodnutý čas. Toto právo môže byť spojené s peňažným plnením.*

#### § 15 ods. 2

*Koncesia na služby je zákazka rovnakého typu ako zákazka na poskytnutie služby s tým, že peňažné plnenie za služby, ktoré sa majú poskytnúť, je kompenzované právom brať úžitky z poskytovaných služieb. Toto právo môže byť spojené s peňažným plnením.*

#### § 3 ods. 1

*Zákazka na účely tohto zákona je zmluva s peňažným plnením uzavretá medzi jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi alebo obstarávateľmi na jednej strane a jedným alebo viacerými úspešnými uchádzačmi na strane druhej, ktorej predmetom je dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služby.*

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

V ods. 1 a 2 § 15 zákona o verejnom obstarávaní zákonodarca pojmovo vymedzil koncesie v zásade v súlade so smernicami 2004/18/ES a 2004/17/ES. Uvedené zákonné ustanovenia sú dôležité z pohľadu tejto Analýzy aj z dôvodu, že v súčasnosti predstavujú jedinú pojmovú právnu reguláciu PPP projektov v právnom poriadku Slovenskej republiky vôbec. Za prezumpcie, že nevyhnutným predpokladom úspešného zvládnutia legislatívnej úpravy PPP projektov je správne a vhodné pojmové vymedzenie, je potrebné problematike pojmového vymedzenia PPP projektov (koncesii a kvázikoncesii) venovať náležitú pozornosť.

### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

#### Neexistencia právnej úpravy kvázikoncesii

Ako vyplýva z pojmového vymedzenia v prvej časti tejto Analýzy, súčasné znenie zákona o verejnom obstarávaní upravuje iba koncesie. Zákon o verejnom obstarávaní teda nijakým spôsobom nerieši kvázikoncesie. Doplnením úpravy tejto formy PPP projektov by sa umožnilo verejným partnerom vybrať si ten typ zmluvy, ktorý mu vzhľadom na predmet zákazky najviac vyhovuje. V súčasnom znení zákona o verejnom obstarávaní, ktoré pojmovo vymedzuje iba koncesie, je koncesionár<sup>9</sup> tou oprávnenou osobou, ktorá prevádzkuje/užíva danú stavbu a berie úžitky z jej prevádzkovania/užívania. Uvedené je podporené aj dikciou § 66 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, podľa ktorej má koncesionár právo v rámci koncesnej lehoty užívať predmet koncesnej zmluvy, a podľa ktorej je začiatok koncesnej lehoty priamo viazaný na začiatok možnosti koncesionára poberať výnosy z prevádzkovania stavby. Aj keď znenie zákona nie je v tomto prípade až také striktné, keďže koncesie sú viazané na právo užívať stavbu a branie úžitkov je zakotvené ako možnosť, je potrebné pojmovo vymedziť iné PPP projekty ako sú koncesie, ktoré by boli financované z platieb za dostupnosť (kvázikoncesie). Nejednoznačnosť tejto úpravy a nesprávne subsumovanie pod nesprávne ustanovenia zákona o verejnom obstarávaní môže totiž vrhať tieň na samotný typ zmluvy, ktorý sa má v rámci PPP projektov uzatvárať a podmienky jej platnosti. Toto môže mať významný dopad na ochotu súkromného sektora a financujúcich bánk realizovať PPP projekty a vstupovať do zmlúv s verejným sektorom.

#### Plnenie poskytnuté koncesionárovi

Kým anglické znenie smernice 2004/18/ES vylučuje akýkoľvek náznak v rozdielnosti obsahu práv

---

<sup>9</sup>V § 14 zákona o verejnom obstarávaní je koncesionár definovaný ako fyzická osoba, právnická osoba alebo skupina týchto osôb, s ktorou verejný obstarávateľ uzavrel koncesnú zmluvu podľa zákona o verejnom obstarávaní.

koncesionára, ktoré kompenzujú peňažné plnenie za vykonané stavebné práce a dodané služby,<sup>10</sup> slovenský preklad vzbudzuje pochybnosť o tom, či kompenzácia plnenia koncesionára spočíva

- v práve užívať stavbu zo strany koncesionára, alebo
- umožniť jej užívanie tretím osobám (užívateľom) a brať úžitky z platieb za užívanie poskytnutých tretími osobami.

Český zákonodarca sa s prekladom v koncesnom zákone vysporiadal naopak tak, že túto polemiku znenie príslušného ustanovenia nevzbudzuje, nakoľko v definícii koncesnej zmluvy stanovuje, že „*zadavatel se zavazuje umožnit' koncesionáři brát úžitky vyplývající z poskytování služeb, nebo z využívání provedeného díla, popřípadě spolu s poskytnutím části plnění v penězích.*“ Pozitívne je možné hodnotiť taktiež jasnú a zrozumiteľnú formuláciu v závere citovaného ustanovenia, z ktorej je zrejmé, že časť peňažného plnenia nemusí byť kompenzovaná *ius utendi et fruendi* a môže byť poskytnutá aj v peniazoch. Rovnako by bolo vhodné nahradiť formuláciu zákona o verejnom obstarávaní „*peňažné plnenie ... je kompenzované*“ formuláciou konformnejšou so smernicou „*protiplnenie spočíva v*“ alebo obdobne.

#### Odklon od zmluvného definovania

Kým smernica 2004/18/ES definuje tak koncesiu na stavebné práce ako aj koncesiu na služby ako „*zmluvu rovnakého druhu ako je verejná zákazka na stavebné práce, resp. na služby*“, slovenský zákon o verejnom obstarávaní, koncesiu nedefinuje priamo ako zmluvu, hoci systematickým výkladom k takémuto výkladu v konečnom dôsledku môžeme dospieť. Definovanie pojmu koncesia sa totiž podľa zákona o verejnom obstarávaní odvíja od definovania pojmu „*zákazka*“, ktorá je definovaná ako „*zmluva s peňažným plnením*“. Vyvodzovanie skutočností, že v prípade koncesie ide v zásade o odplacnú zmluvu zo všeobecnej definície zákazky navodzuje domnienku, že koncesia na stavebné práce je vlastne len subtypom zákazky na uskutočnenie stavebných prác a koncesia na služby len subtypom zákazky na poskytnutie služby, čo zo záväzkovoprávneho hľadiska nie je žiaduce. Taktiež je problematické z hľadiska potreby doplniť osobitné ustanovenia, ktoré by upravovali podstatné náležitosti koncesie ako zmluvy. Cieľom by malo byť pojmové odlišenie zákazky a koncesie, a teda de lege ferenda zakotvenie zákazky a koncesie ako osobitných zmluvných typov.

#### Rozdelenie koncesíí, resp. kvázikoncesíí na stavebné práce a na služby

**Ďalším krokom k pojmovému definovaniu koncesíí, resp. kvázikoncesíí by malo byť ich rozdelenie na stavebné práce a na služby. Ustanovením § 1 ods. 2 písm. n) zákona o verejnom obstarávaní bola vylúčená pôsobnosť tohto zákona na tento typ koncesíí. V prvom rade je teda potrebné odstrániť túto legislatívnu prekážku. V tejto súvislosti pozri bližšie výklad k § 1 zákona o verejnom obstarávaní<sup>11</sup>.**

Pokiaľ ide o definovanie koncesíí, zákon o verejnom obstarávaní v § 15 ods. 1 rozlišuje len pojem koncesie, ktorá je definovaná ako „*zákazka na uskutočnenie stavebných prác...*“ a v ods. 2 koncesie na služby, ktorú definuje ako „*zákazku rovnakého typu ako zákazku na poskytnutie služby*“. Z uvedeného je zrejmé, že je potrebné zasiahnuť do § 15 zákona o verejnom obstarávaní aspoň v minimálnej miere, ktorá zabezpečí odlišenie koncesíí na stavebné práce a koncesíí na služby, nakoľko § 15 nerozlišuje medzi širším pojmom koncesie a koncesie na stavebné práce.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

<sup>10</sup> Spočíva: „*in the right to exploit the work or in this right together with payment, in the right to exploit the service or in this right together with payment.*“

<sup>11</sup> Momentálne sa pripravuje novela zákona o verejnom obstarávaní, ktorá má legislatívnu prekážku spočívajúcu vo vylúčení aplikácie zákona o verejnom obstarávaní na koncesie na služby odstrániť.

Vzhľadom na skutočnosť, že pojmové vymedzenie v § 15 zákona o verejnom obstarávaní vykazuje viaceré legislatívne prekážky realizovateľnosti PPP projektov, navrhuje sa nanovo pojmovo vymedziť koncesie a kvázikoncesie<sup>12</sup>:

1. úpravou § 15: najvhodnejšou sa javí zmena definície smerom k priblíženiu k zmluvnému definovaniu a preneseniu rizika. Definícia by mala tiež reflektovať na odlišenie pojmu koncesie od pojmu zákazky, a to definovaním, že:
  - v prípade koncesie ide o **zmluvu** medzi verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom a súkromným partnerom – koncesionárom, pričom protiplnenie za stavebné práce alebo poskytovanie služieb spočíva v umožnení (poskytnutí práva) poberania úžitkov z využívania diela alebo poskytovania služby, prípadne tohto práva spolu s poskytnutím časti plnenia v peniazoch,
  - prípadne, nie je to však nevyhnutné, do definície vložiť aj ustanovenie, podľa ktorého koncesionár preberá niektoré ekonomické riziká, ktoré obvykle nesie verejný obstarávateľ, pričom by mohlo byť výslovne uvedené, že koncesionár preberá vo významnej miere riziko výstavby a riziko dopytu. Ako je uvedené v časti II Pojmy tejto Analýzy, v komplexných PPP projektoch je niekedy zložitá odlišnosť, v ktorých prípadoch sa jedná o koncesie a v ktorých o kvázikoncesie, z tohto dôvodu je potrebné uviesť, že riziko dopytu je znášané vo významnej miere vtedy, ak sú príjmy koncesionára priamo závislé od miery užívania predmetnej infraštruktúry.<sup>13</sup>
2. Vložením nového § 15a, ktorý by definoval kvázikoncesie. Rovnako ako v predchádzajúcom bode by malo byť z definície zrejme že:
  - ide o zmluvu medzi verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom a súkromným partnerom – kvázikoncesionárom, pričom
  - kvázikoncesionár sa zaväzuje uskutočniť stavebné práce alebo poskytovať služby a
  - verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ sa zaväzuje platiť za poskytovanie služieb alebo uskutočnenie stavebných prác tzv. platby za dostupnosť (prípadne spolu s možnosťou poberať úžitky z poskytovania tejto služby alebo uskutočnenia stavebných prác),
  - prípadne, nie je to však nevyhnutné, do definície vložiť aj ustanovenie, podľa ktorého kvázikoncesionár preberá niektoré ekonomické riziká, ktoré obvykle nesie verejný obstarávateľ, pričom by mohlo byť výslovne uvedené, že preberá vo významnej miere riziko výstavby a dostupnosti.
3. úpravou §15, a to odlišením koncesíí na stavebné práce a koncesíí na služby prijatím definície koncesie a následným definovaním koncesie na stavebné práce v ods. 1 a v ods. 2 koncesie na služby. V rozlíšení **koncesíí na stavebné práce** a **koncesíí na služby** by bolo vhodné legislatívne zakotviť, že v prípade výstavby nového diela vždy ide o koncesiu na stavebné práce, a to aj v tom prípade, že je to spojené s poskytovaním služieb. Uvedené by uľahčilo praktickú aplikáciu § 15 zákona o verejnom obstarávaní, nakoľko v dlhodobých a komplexných PPP projektoch, ktoré v sebe obsahujú mnoho prvkov a vzťahov pozostávajúcich zo stavebnej časti, z prevádzky, údržby, môže byť zložitá rozlíšiť koncesie na stavby od koncesie na služby, keďže aj koncesie na stavby v sebe zahŕňajú prvok poskytovania služby. Rozhodujúcim rozlišovacím kritériom by malo byť posúdenie, ktorý prvok v danom projekte dominuje. Rovnako by bolo vhodným nástrojom na rozlíšenie takýchto zmiešaných koncesíí, (ktorých je prevažná väčšina) určenie percentuálneho podielu stavebných prác na predpokladanej hodnote predmetu zákazky, pričom v tejto hodnote je nevyhnutné vziať do úvahy celé trvanie zmluvy s koncesionárom. Za predpokladanú hodnotu predmetu zákazky by sa v prípade PPP projektov považoval súčet príjmov plynúcich koncesionárovi počas trvania zmluvy, nie samotné stavebné náklady. Pokiaľ

<sup>12</sup> K navrhovanej právnej úprave pozri tiež pojmové vymedzenie v Časti II Analýzy

<sup>13</sup> Vyplyva z definície podľa smernice 2004/18/ ES a podľa Dokumentov vydaných Komisiou v súvislosti s pokračujúcou diskusiou o základných otázkach koncesíí (CC/2007/17 EN, CC/2007/20 EN)

ide o rozlišovanie kvázikoncesí na stavebné práce a na služby, postačoval by v zákone o verejnom obstarávaní aj odkaz na príslušné ustanovenie rozdeľujúce koncesie na stavebné práce a na služby.

V nadväznosti na uvedené sa tiež v súvislosti s týmito legislatívnymi zmenami navrhuje novelizovať aj § 1 zákona o verejnom obstarávaní spôsobom, ako už bolo uvedené vyššie.

Ako už bolo načrtnuté, aj v prípade podrobnejšieho legislatívneho spracovania, vyvstanú v praxi otázky ohľadne zadelenia konkrétnych projektov medzi koncesie, kvázikoncesie, verejné zákazky, koncesie/kvázikoncesie na stavebné práce a na služby a pod. Predpokladom zvládnutia tejto otázky a správneho subsumovania bude ale dôkladná analýza, ktorá by mala byť súčasťou štúdie uskutočniteľnosti („feasibility study“) každého konkrétného projektu, a ktorá by mala detailne popisovať rozdelenie rizík, finančné toky a platby koncesionárovi v danom projekte. Takýmto spôsobom sa dá najskôr vyhnúť chybám z nesprávneho právneho posúdenia a možným negatívnym dôsledkom. Tak ako je uvedené ďalej, povinnosť spracovania a schválenia štúdie uskutočniteľnosti, resp. projektu zohľadňujúceho jej výsledky, by mala vyplývať z právneho poriadku (mala by byť podmienkou začatia verejného obstarávania a schválenia koncesnej zmluvy príslušným orgánom).

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o verejnom obstarávaní, ktorej predmetom bude: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ úprava § 15 tohto zákona smerom k:</li><li>- definovaniu koncesí a kvázikoncesí ako zmlúv (pričom pojem kvázikoncesie je len pracovným pojmom pre účely tejto Analýzy a výber pojmu, ktorý bude pre tieto účely použitý v zákone o verejnom obstarávaní, je vecou Úradu pre verejné obstarávanie</li><li>- rozlíšeniu koncesí na stavebné práce a na služby</li><li>▪ prijatie § 15a, ktorý by definoval kvázikoncesie na stavebné práce a na služby.</li></ul>
---------------	---

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o verejnom obstarávaní

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 24 ods. 1

*Postupy vo verejnom obstarávaní sú*

- a) verejná súťaž,
- b) užšia súťaž,
- c) rokovacie konania,
- d) súťažný dialóg.

§ 66 ods. 1

*Verejný obstarávateľ je povinný postupovať podľa týchto pravidiel, ak predpokladaná hodnota koncesnej zmluvy na stavebné práce sa rovná alebo je vyššia ako 5 150 000 EUR. Predpokladaná hodnota zákazky na uskutočnenie stavebných prác sa určí podľa § 5.*

§ 67 ods.1

*Verejný obstarávateľ vyhlasuje koncesiu uverejnením oznámenia o koncesii. Oznámenie o koncesii pošle publikačnému úradu a úradu. Oznámenie o koncesii sa uverejňuje podľa § 23.*

### § 67 ods. 2

*Lehota na predloženie žiadostí o koncesiu nesmie byť kratšia ako 52 dní odo dňa odoslania oznámenia o koncesii publikačnému úradu. Túto lehotu možno skrátiť o 7 dní, ak je oznámenie o koncesii vypracované a posielané § 23 ods. 1.*

#### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Medzi ďalší okruh problémov ohľadne praktickej aplikácie súčasného znenia zákona o verejnom obstarávaní na PPP projekty patrí samotný postup výberu koncesionára. Zákon definuje v § 24 ods. 1 v zásade štyri hlavné postupy zadávania zákaziek citované vyššie.

Typickými postupmi aplikovanými na PPP projekty v Európe sú súťažný dialóg a rokovacie konanie. EÚ vo svojej smernici 2004/18/ES definovala, že v prípadoch, v ktorých sa rozhoduje o komplexných typoch zmlúv a kde verejný partner nie je schopný definovať všetky technické prostriedky, ktoré najvhodnejšie naplnia jeho potreby, je najúčelnejšie aplikovať postup „súťažný dialóg“. Podľa tejto smernice je niekedy pre verejných obstarávateľov, ktorí realizujú obzvlášť zložité projekty, objektívne nemožné bez toho, aby to bola ich chyba, zadefinovať prostriedky na splnenie svojich potrieb alebo na posúdenie toho, čo môže trh ponúknuť, pokiaľ ide o technické riešenia a/alebo finančné/právne riešenia. Táto situácia môže vzniknúť najmä pri realizácii dôležitých projektov integrovanej dopravnej infraštruktúry, veľkých počítačových sietí alebo projektov, ktoré si vyžadujú komplexné a štruktúrované financovanie, ktorých finančné a právne zloženie nie je možné vymedziť vopred. Z uvedeného je zrejmé, že najmä v prípade PPP projektov je vhodné využiť flexibilné konanie, ktoré nielenže zachová hospodársku súťaž medzi hospodárskymi subjektmi, ale taktiež naplní potrebu verejných obstarávateľov prediskutovať všetky hľadiská zákazky s každým záujemcom.

V uvedených postupoch citovaná smernica priamo predpokladá, že vzhľadom na flexibilitu, ktorú si tieto konania môžu vyžadovať a vzhľadom na vysokú úroveň nákladov spojených s takýmito metódami obstarávania, by zadávatelia mali byť oprávnení uskutočniť konanie v niekoľkých po sebe nasledujúcich etapách s cieľom postupne znížiť počet ponúk, ktoré budú predmetom ďalšieho dialógu alebo rokovania, na základe vopred určených kritérií pre zadanie zákazky. Spoločným menovateľom by však malo zostať zachovanie hospodárskej súťaže, transparentnosti a výber ekonomicky najvýhodnejšej ponuky.

Zákon o verejnom obstarávaní v osobitnej tretej hlave v § 66 a nasl. upravuje verejné obstarávanie koncesii na stavebné práce. Vzhľadom na systematické zaradenie tretej hlavy a absenciu odkazu na § 24 ods. 1 tohto zákona vznikli polemiky ohľadne aplikácie postupov podľa § 24 (verejnej súťaže, užšej súťaže, rokovacieho konania, súťažného dialógu) na verejné obstarávanie koncesii. Nakoľko pri tomto obstarávaní ide o osobitný postup pri uzatváraní zmluvných vzťahov medzi súkromným a verejným sektorom, Úrad pre verejné obstarávanie vydal dňa 18.1.2008 pod číslom 42-2000/2008 metodické usmernenie, v ktorom uviedol, že postup pri výbere koncesionára nie je výslovne upravený a je na rozhodnutí verejného obstarávateľa, aké postupové kroky použije pri dodržaní základných princípov verejného obstarávania, a to najmä transparentnosti, rovnakého zaobchádzania a nediskriminácie záujemcov/uchádzačov. Podľa výkladu Úradu pre verejné obstarávanie pravidlá pre koncesiu na stavebné práce neukladajú povinnosť pre verejného obstarávateľa aplikovať konkrétny postup upravený v § 24 zákona o verejnom obstarávaní.

#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Pragmatický výklad Úradu pre verejné obstarávanie ohľadne aplikácie § 66 a nasl. zákona o verejnom obstarávaní vyššie spomenutým spôsobom síce umožňuje verejným partnerom v plnej miere nadizajnovať verejné obstarávanie podľa potrieb projektu a zabezpečiť tak jeho efektívny proces, vzbudzuje však otázky ohľadne právnej čistoty takéhoto postupu. Keďže ide o výslovne právne

neupravený postup, i keď podporený metodickým usmernením Úradu pre verejné obstarávanie, takýto stav nie je želaný a dlhodobu udržateľný.

Aj keď súčasný právny stav nespôsobuje nerealizovateľnosť PPP projektov, keďže v dnešnej dobe sa tieto projekty realizujú, bolo by účelné odstrániť právnu neistotu ohľadne aplikácie postupov. Okrem nesporne zvýšeného komfortu pre súkromný sektor, najmä verejný sektor, ktorý vyhlasuje a procesne zabezpečuje výber súkromného partnera v PPP projektoch, by mal významne oceniť vyriešenie aplikácie alebo neaplikácie § 24 na tento výber.

V súlade s praxou týkajúcou sa PPP projektov a existujúcim výkladom Úradu pre verejné obstarávanie zostáva preto na zváženie vhodnejšie normatívne riešenie. Uplatňovanie svojou povahou značne nepružných existujúcich postupov zadávania zákaziek na obstarávanie PPP projektov by totiž neumožnilo verejným partnerom flexibilne reagovať na bežné projektové problémy, ktoré sú s realizáciou PPP projektov nevyhnutne spojené.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Existujúci stav, ktorý vyvoláva určité nejasnosti ohľadne aplikácie konkrétneho postupu verejného obstarávania, je možné legislatívne riešiť dvoma spôsobmi:

1. prijatím odkazu na existujúce postupy podľa § 24 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní alebo
2. legislatívne upraviť nový postup pri využití výhod už známych postupov a zachovaní princípov verejného obstarávania.<sup>14</sup>

Tento nový postup by mohol byť upravený v osobitnom diely/oddiely tretej hlavy zákona o verejnom obstarávaní, ktorý by mohol mať názov „koncesný dialóg“ alebo ešte vhodnejšie „verejné obstarávanie koncesíí“<sup>15</sup>, keďže koncesný dialóg by bol iba formou verejného obstarávania koncesíí. Verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ by sa navyše mohol od predpísaných ustanovení (ktoré by boli vymedzené) aj odchýliť, ak je to nevyhnutné z hľadiska efektívnosti verejného obstarávania, a nie je to v rozpore s princípmi transparentnosti a nediskriminácie.

Ponecháva sa však na zváženie Úradu pre verejné obstarávanie, či zavedie nový, špecifický postup verejného obstarávania koncesíí alebo len upraví postup súťažného dialógu v prípade obstarávania koncesíí tak, aby tento zohľadňoval nižšie uvedené špecifiká.

Novelizovaná právna úprava by mala vymedziť a upraviť najmä tieto štádiá a špecifiká postupu verejného obstarávania koncesíí<sup>16</sup>, samozrejme pri dodržaní všetkých príslušných noriem komunitárneho práva:

- **odoslanie oznámenia,**

- verejné obstarávanie začína zverejnením v Úradnom vestníku EÚ, v súlade so smernicou 2004/18/ES je potrebné definovať kritéria vyhodnocovania s/bez relatívnej váhy. Spôsob uverejnenia oznámenia je možné upraviť odkazom na už existujúce §§ 22 a 23 zákona o verejnom obstarávaní s tým, že môže byť legislatívne zakotvené, aby oznámenie obsahovalo najmenej

<sup>14</sup> Momentálne sa pripravuje novela zákona o verejnom obstarávaní, ktorej cieľom je odstrániť nejednoznačnosť aplikácie postupov verejného obstarávania na koncesie.

<sup>15</sup> Pričom tento postup by sa aplikoval aj verejné obstarávanie kvázikoncesíí.

<sup>16</sup> Vzhľadom na rôznorodosť PPP projektov nemusí byť ani tento postup ten najvhodnejší, a preto by mal mať zadávateľ možnosť výberu medzi viacerými už známymi postupmi verejného obstarávania a týmto novým postupom.

- a) lehotu na predloženie žiadostí o účasť,
- b) obmedzenie počtu záujemcov, ak sa uplatňuje (v súlade so smernicou 2004/18/ES najmenej na troch, v prípade ak verejný obstarávateľ nedosiahol určený minimálny počet aj na menej),
- c) pravidlá vyhodnocovania a pod.

Súčasnú znenie § 67 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní je v tomto ohľade dostačujúce a bolo by možné ho v rámci úpravy nového postupu ponechať s výnimkou formulácie „vyhlasuje koncesiu“, keďže koncesiou by mala byť zmluva, resp. finálny akt, takže by bolo najvhodnejšie nahradiť uvedené slovné spojenie formuláciou „vyhlasuje verejné obstarávanie na koncesiu“ alebo vyhlasuje „koncesné obstarávanie“, avšak v druhom prípade by bolo nutné novelizovať aj znenie § 2, kde je definované verejné obstarávanie.

V rámci určenia podmienok účasti, ktoré je nevyhnutné špecifikovať, v oznámení je možné využiť odkaz na existujúce § 26 až 28 a §32 zákona o verejnom obstarávaní. Vzhľadom na absenciu osobitných formulárov na zverejňovanie oznámení pre kvázikoncesie by mal zároveň zákon o verejnom obstarávaní uviesť, že pre kvázikoncesie sa rovnako používa formulár na vyhlasovanie verejného obstarávania koncesii.

- Súčasťou oznámenia je spravidla aj stanovenie predpokladanej hodnoty zákazky. Znenie § 5 zákona o verejnom obstarávaní je do istej miery obmedzujúce, a preto by malo reflektovať na skutočnosť, že predpokladanú hodnotu zákazky nebudú predstavovať iba stavebné náklady, ale do výpočtu tejto hodnoty je potrebné zahrnúť súčet príjmov koncesionára (súčet platieb) v jednotlivých rokoch. Navrhuje sa preto buď vylúčiť pôsobnosť tohto ustanovenia alebo ho novelizovať. Nie je vylúčené, aby sa výpočet predpokladanej hodnoty zákazky, resp. príjmov koncesionára upravil odlišne pre koncesie a kvázikoncesie vzhľadom na odlišnosť platieb, ktoré plynú súkromnému partnerovi. Stanovenie správneho výpočtu predpokladanej hodnoty zákazky je dôležité nielen z dôvodu správnej aplikácie zákona o verejnom obstarávaní, ktorý v rámci podlimitných zákaziek v § 97 rozoznáva aj koncesie, ale aj z hľadiska schvaľovacieho procesu, ktorý je odlišný vzhľadom na rôznu hodnotu predmetu zákazky. Aj keď sa podľa § 5 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní do predpokladanej hodnoty zákazky zahŕňa aj hodnota opakovaných plnení, bolo by vhodné, aby sa tento odsek rozšíril aj o hodnotu príjmov koncesionára vrátane príjmov od konečných užívateľov, pričom podrobnosti o výpočte predpokladanej hodnoty zákazky by mohli byť upravené aj všeobecne záväzným právnym predpisom alebo metodickým usmernením Úradu pre verejné obstarávanie, keďže stanovenie takejto hodnoty v PPP projektoch trvajúcich 20 až 30 rokov je značne zložitejšie ako v prípade bežných zákaziek.
- Podľa § 23 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ môže v oznámení o vyhlásení metódy verejného obstarávania uviesť pravidlo, ak si to vyžaduje verejný záujem, ktoré použije na uzavretie zmluvy v prípade, že fyzická osoba alebo právnická osoba, s ktorou uzavrie zmluvu na dodanie tovaru, uskutočnenie prác alebo poskytnutie služby, stratí v priebehu jej plnenia schopnosť splniť zmluvný záväzok. Takéto oznámenie umožňuje, v prípade neschopnosti plnenia zmluvy zmluvnou stranou, verejnemu partnerovi uzavrieť zmluvu s uchádzačom, ktorého ponuka bola najlepšie hodnotená spomedzi neúspešných uchádzačov, prípadne, ak ani ten nie je schopný splniť zmluvný záväzok analogicky postupovať aj s ďalším uchádzačom v poradí v rámci vyhodnotenia ponúk, až pokiaľ verejný partner nie je úspešný pri výbere dodávateľa, ktorý splní svoje záväzky. Pokiaľ ide o PPP projekty, uzavretie zmluvy sprevádza aj finančné uzavretie, pri ktorom sa financujúce subjekty zaviazujú k financovaniu celého alebo časti projektu. V prípade, že takéto subjekty nie sú schopné zaviazat' sa k takémuto financovaniu, uchádzač, ktorý bol po vyhodnotení ponúk vybratý ako úspešný, sa môže dostať do situácie, že nie je schopný zabezpečiť financovanie projektu a preto nemôže vôbec dôjsť k uzavretiu zmluvy. Aj napriek možnosti stanoviť dlhšiu lehotu viazanosti ponúk a použitia zábezpeky, nie je prakticky možné uchádzača prinútiť k tomu, aby v takom

prípade zmluvu uzavrel. Z tohto dôvodu navrhujeme v prípade koncesíí a kvázikoncesíí rozšíriť znenie ustanovenia § 23 ods. 4 takým spôsobom, aby sa uvedené pravidlo umožnilo aplikovať aj v tom prípade, ak úspešný uchádzač neuzavrie zmluvu s verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom v lehote viazanosti ponúk. Tým nie je dotknuté ustanovenie § 36 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní týkajúce sa prepadnutia zábezpeky.

- **predkladanie žiadostí o účasť/koncesiu**, smernica 2004/18/ES v tomto prípade určuje lehotu 52 dní odo dňa odoslania oznámenia, ktorú je možné skrátiť o 7 dní v prípade zasielania oznámenia elektronickými prostriedkami. V tomto prípade je súčasná právna úprava v § 67 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní dostačujúca.
- **vyhodnocovanie splnenia podmienok účasti**, je možné upraviť odkazom na už existujúci § 33 zákona o verejnom obstarávaní. V mnohých prípadoch sa však verejných obstarávaní vo vzťahu k PPP projektom zúčastňujú konzorciá pozostávajúce z viacerých podnikateľských subjektov z rôznych krajín, pre ktoré je niekedy obtiažne predložiť všetky doklady preukazujúce splnenie podmienok účasti. Preto by sa malo pri definovaní a vyhodnocovaní podmienok účasti viac dbať na ich materiálnu ako formálnu stránku. Zákon o verejnom obstarávaní je v tomto prípade veľmi striktný, najmä v prípade podmienok účasti týkajúcich sa osobného postavenia nedáva verejným partnerom možnosť akceptovať všetky predkladané doklady, ak nie sú plne v súlade s dikciou zákona o verejnom obstarávaní. Je však nutné podotknúť, že zákon sa v tomto smere pridrža ustanovení smernice 2004/18/ES. Schválením zákona č. 232/2008 Z.z., ktorý novelizoval zákon o verejnom obstarávaní, boli tieto podmienky mierne zjednodušené, keďže z §26 ods. 1 bolo vypustené problematické ustanovenie (písm. g) o predkladaní potvrdenia príslušného orgánu, ktorým bol v Slovenskej republike Inšpektorát práce, o neporušení zákazu nelegálneho zamestnávania a spresnené znenie ustanovenia o preukazovaní porušenia odborných povinností. Okruh predkladaných dokladov preto pravdepodobne nebude možné zúžiť, avšak bolo by vhodné zvážiť, či v prípade účasti subjektov z rôznych krajín s odlišným právnym poriadkom a národnými orgánmi by nebolo možné predĺžiť lehotu platnosti, ktorá bola novelou zjednotená na tri mesiace, keďže v niektorých prípadoch národné orgány subjektov uchádzajúcich sa o zákazku vydávajú potvrdenia len raz ročne a pod. Pokiaľ ide o podmienky účasti týkajúce sa ekonomického a finančného postavenia a technickej alebo odbornej spôsobilosti je súčasná právna úprava vyhovujúca do tej miery, že verejný partner si môže určiť tie podmienky účasti, ktoré mu vzhľadom na predmet zákazky najviac vyhovujú, pričom na ich splnenie môže záujemca/uchádzač využiť aj odborné kapacity inej osoby). Vzhľadom na to, že v prípade PPP projektov predkladajú konkrétne referencie väčšinou projektové spoločnosti (tzv. SPV), ktoré sa však reálne spoliehajú na podporu svojich materských spoločností a sami nevykonávajú žiadnu inú podnikateľskú činnosť ako tú, na ktorú boli zriadené, bolo by vhodné v rámci verejného obstarávania koncesíí považovať referenciu SPV, v ktorej je uchádzač vo verejnom obstarávaní akcionárom/spoločníkom za priamu referenciu takéhoto uchádzača bez toho, aby tento musel žiadať o preukázanie referencie príslušom (tak, ako je to bežné) tejto projektovej spoločnosti.
- **po posúdení splnenia podmienok účasti** je možné postupovať dvoma spôsobmi, z ktorých by si verejný obstarávateľ mal možnosť vybrať:
  - a) odoslaním výzvy<sup>17</sup> na účasť na koncesnom dialógu (pravdepodobne najčastejšia forma)
  - b) odoslaním výzvy na predkladanie ponúk:
    - s možnosťou ďalej rokovať
    - bez možnosti ďalej rokovať,

podľa toho, ktorú z týchto foriem si verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ vyberie ako najvhodnejšiu, bude ďalej postupovať:

---

<sup>17</sup> Výzva je zaslaná tým záujemcom, ktorí splnili podmienky účasti (v prípade obmedzenia počtu - vybraným záujemcom).



- **v prípade, že bude postupovať podľa písm. a) koncesným dialógom**, výzva na účasť na koncesnom dialógu by mala obsahovať najmenej:
  - a) miesto a lehotu určenú na vyžiadanie informatívneho dokumentu, ak nie je už súčasťou výzvy,
  - b) miesto a termín uskutočnenia dialógu a jazyk alebo jazyky, v ktorých sa uskutoční,
  - c) relatívnu váhu jednotlivých kritérií na vyhodnotenie ponúk alebo zostupné poradie dôležitosti kritérií, ak nie sú uvedené v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania alebo v informatívnom dokumente,
  - d) informáciu o práve verejného obstarávateľa zmeniť ustanovenia informatívneho dokumentu vrátane relatívnej váhy jednotlivých kritérií na vyhodnotenie ponúk v prípade, že to nebude diskriminačné voči niektorým uchádzačom a je to odôvodnené zmenami vzhľadom na niektoré aspekty projektu.
  
- **v prípade, že bude postupovať podľa písm. b)**, výzva na predloženie ponúk by mala obsahovať najmenej:
  - a) miesto a lehotu určenú na vyžiadanie súťažných podkladov, ak nie sú jej súčasťou,
  - b) lehotu na predkladanie ponúk, miesto predkladania ponúk a jazyk alebo jazyky, v ktorých možno predkladať ponuky (lehota na predkladanie ponúk by mohla byť určená v súlade s § 54 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní),
  - c) relatívnu váhu jednotlivých kritérií na vyhodnotenie ponúk alebo zostupné poradie dôležitosti kritérií, ak nie sú uvedené v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania,
  - d) informáciu o práve verejného obstarávateľa zmeniť ustanovenia súťažných podkladov v prípade, že to nebude diskriminačné voči niektorým uchádzačom a je to odôvodnené zmenami vzhľadom na niektoré aspekty projektu.

V prípade, že bude verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ **dalej rokovať** o konkrétnych podrobnostiach ponuky, rozdelení rizík, technických alebo právnych podrobnostiach, vyzve všetkých záujemcov, ktorí neboli vylúčení na rokovanie o aspektoch ponuky, v tomto prípade môže byť lehota na predkladanie ponúk určená podľa § 57 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní,

- **verejný obstarávateľ po ukončení koncesného dialógu alebo rokovania**, ktorého predmetom by mali byť predovšetkým také hľadiská projektu, ktoré sa týkajú rozloženia rizík medzi verejným partnerom a súkromným partnerom a hľadanie najvhodnejšieho riešenia pre daný projekt, vyzve uchádzačov na predloženie konečnej ponuky, výzva by mala obsahovať najmenej:
  - a) lehotu na predkladanie ponúk, miesto predkladania ponúk a jazyk alebo jazyky, v ktorých možno predkladať ponuky,
  - b) miesto a termín otvárania ponúk,
  - c) informáciu o práve verejného obstarávateľa zmeniť ustanovenia súťažných podkladov v prípade, že to nebude diskriminačné voči niektorým uchádzačom a je to odôvodnené zmenami vzhľadom na niektoré aspekty projektu.
  
- **predkladanie konečných ponúk** – je možné využiť odkaz na existujúci § 39 zákona o verejnom obstarávaní,
  
- **vyhodnocovanie ponúk** - je možné využiť odkaz na existujúci § 63 zákona o verejnom obstarávaní (prípadne podľa § 41 a 42), vhodnejšie sa však javí použitie § 63.

V súčasnosti verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ v súlade s § 35 vyhodnocuje ponuky buď

na základe ekonomicky najvýhodnejšej ponuky alebo najnižšej ceny. Vhodným riešením by bolo legislatívne zakotvenie vyhodnocovania ponúk na základe ekonomickej výhodnosti ponuky v prípade koncesíí a kvázikoncesíí, pričom sa vylúči pôsobnosť § 35 zákona o verejnom obstarávaní. Uplatňovanie kritéria „najnižšia cena“ je v prípade PPP projektov značne obtiažne, keďže je otázne, čo je vlastne v tomto prípade „cenou“, môže ísť o náklady verejného partnera rovnako ako aj o celkové príjmy súkromného partnera, pričom tie budú odlišné v závislosti od toho, či pôjde o koncesionára alebo kvázikoncesionára, resp. či budú do ceny premietnuté nielen príjmy verejného partnera alebo aj od konečných užívateľov. Úlohou verejného partnera je vždy vybrať najefektívnejšiu ponuku z pohľadu vynaložených prostriedkov, ale aj „výhodnosti“ pre konečných užívateľov, teda, nie je možné finančnú náročnosť projektu premietnuť do platieb od konečných užívateľov a tým ich neprimerane zaťažiť. Verejný partner teda v rámci zabezpečenia verejného záujmu formou PPP projektu musí postupovať hospodárne a efektívne aj vo vzťahu ku konečným užívateľom, pričom dané dielo alebo služba musí spĺňať aj štandardy a normy predpísané právnymi predpismi alebo dohodnuté v zmluve, čo sa tiež premieta do ekonomickej výhodnosti ponuky. Vylúčenie uplatňovania § 35 alebo jeho novelizácia je potrebná aj z dôvodu, že tento v ods. 6 a 7 výslovne zakazuje použitie niektorých **kritérií** ako napríklad „lehoty výstavby“, „lehoty poskytnutia služieb“, čo je v priamom rozpore s povahou a cieľom PPP projektov ako takých. Smernica 2004/18/ES v čl. 53 ods. (a) ako konkrétne kritériá ekonomickej výhodnosti ponúk vymenúva tiež „dátum dodania“ alebo „dodaciu lehotu“, rovnako ako „kvalitu“, „technickú úroveň“, pričom tieto kritéria v § 35 buď chýbajú alebo sú zákonom o verejnom obstarávaní výslovne vylúčené, čím sa súčasné znenie zákona dostáva do rozporu aj so smernicou 2004/18/ES. Kritérium lehoty dodania by sa dalo uplatňovať napríklad tak, že by za každý kalendárny mesiac, o ktorý by uchádzač navrhol skrátenie navrhovanej lehoty dodania, dostal určité množstvo bodov. Samozrejme, verejný partner by aj v takom prípade určil maximálnu a minimálnu dĺžku lehoty dodania, v rámci ktorej by sa ale mohli uchádzači pohybovať. Rovnako by bolo vhodné výslovne umožniť použiť ako kritérium na vyhodnotenie ponúk mieru rizika, ktorú je ochotný uchádzač akceptovať. Táto sa používa bežne pri koncesiách v Európe a posudzuje sa podľa určitej váhy priradenej niektorým zmluvným ustanoveniam, ktoré upravujú transfer rizík zo verejného partnera na súkromného partnera. Uplatnenie tohto kritéria by mohlo spočívať napríklad v tom, že by jednotlivé zmluvné ustanovenia, týkajúce sa prenosu rizík boli naformulované v rôznych variantoch, pričom by si uchádzači vybrali ten variant, ku ktorému sú schopní sa zaviazat'. Body by dostali priradené podľa toho, či si uchádzači vybrali pre nich ten najrizikovejší alebo menej rizikový variant.

- **revízne postupy** – je možné využiť odkaz na štvrtú hlavu zákona o verejnom obstarávaní,
- **uzavretie zmluvy s úspešným uchádzačom**, je potrebné zohľadniť tieto skutočnosti (a to buď vylúčením pôsobnosti § 45 zákona o verejnom obstarávaní alebo ustanovením výnimky z jeho aplikácie):
  - právna úprava by mala zohľadniť skutočnosť, že na praktickú realizáciu PPP projektov sa spravidla vytvorí účelová projektová spoločnosť SPV. Takáto projektová spoločnosť sa osvedčila v praktickej realizácii takýchto projektov, nakoľko je garantom toho, že koncesionár bude vyvíjať len činnosť na plnenie predmetu zákazky a nebude zaťažený inou aktivitou zo strany úspešného uchádzača/uchádzačov. Hlavným dôvodom je teda ochrana záujmov zúčastnených strán pred prípadnou insolventnosťou uchádzača. (bližšie v časti 6. časti V tejto Analýzy Konkurzné právo). Takáto možnosť by mala byť v zákone o verejnom obstarávaní výslovne umožnená (s prípadným vylúčením aplikácie § 31, ktorého použitie v tom prípade nebude potrebné), podmienkou by bolo, aby sa na podnikaní takejto spoločnosti zúčastnili členovia skupiny dodávateľov, ktorá sa zúčastnila vo verejnom obstarávaní koncesíí. Bolo by tiež vhodné, keby zákon o verejnom obstarávaní umožnil, aby sa na podnikaní takejto spoločnosti zúčastňovali aj iné osoby, napríklad financujúce banky alebo poskytovatelia tzv. equity, ktoré neboli priamymi členmi skupiny dodávateľov, ktorá sa zúčastnila vo verejnom

- obstarávaní.
- rovnakým spôsobom ako v predchádzajúcom bode je potrebné nadefinovať a zakotviť výnimku tzv. „step-in rights“, t.j. právo financujúcich subjektov dohliadať v prípade neplnenia zmluvy zo strany koncesionára alebo kvázikoncesionára, ktoré by za iných podmienok mali za následok ukončenie zmluvy zo strany verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa, na jeho činnosť a v zásade vstúpiť do jeho práv, teda nahradiť ho ako zmluvnú stranu zmluvy, bez povinnosti vyhlásiť nové verejné obstarávanie, až dokiaľ nie je koncesionár alebo kvázikoncesionár opäť v stave riadne zmluvu plniť, alebo nie je nahradený iným koncesionárom alebo kvázikoncesionárom (k tomu bližšie pozri aj v časti 7. časti V tejto Analýzy Hospodárska súťaž),
  - rovnako je z hľadiska právnej istoty veriteľov potrebné výslovne umožniť verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi uzavrieť tzv. priamu zmluvu s veriteľmi, v ktorej sa verejný obstarávateľ zaviazá realizovať určité svoje oprávnenia z koncesnej zmluvy až potom, čo veriteľom umožní v určitej forme zasiahnuť a zachrániť projekt;
  - v tomto procese po vybratí úspešného uchádzača zakotviť výnimku, ktorou by sa umožnilo ďalšie rokovanie o cene a prípadné zmeny ceny či iných podmienok vo vzťahu k prenosu rizika po dohode medzi úspešným uchádzačom a verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom s vymedzením presných podmienok, za ktorých môže dôjsť k takýmto zmenám so zachovaním princípov verejného obstarávania (táto výnimka úzko súvisí s účasťou multilaterálnych finančných inštitúcií ako EBRD alebo Európskej investičnej banky ako aj ostatných financujúcich subjektov alebo tradičného znášania rizika zmien úrokovej sadzby zo strany verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa, či zmien marží komerčných bánk, ktoré v krízových obdobiach nie sú ochotné poskytnúť záväzné parametre financovania na celú lehotu viazanosti ponúk). Podmienkou by bolo, že takéto práva si verejný partner vyhradí v informatívnom dokumente či súťažných podkladoch,
  - z dôvodu navrhovaného schvaľovacieho procesu, podľa ktorého uzavretie koncesnej zmluvy podlieha schváleniu príslušných orgánov v zmysle osobitných predpisov a tiež z hľadiska právnej istoty, je vhodné zakotviť, že nedodržanie takéhoto procesu bude sankcionované neplatnosťou zmluvy. (K uvedenému bližšie pozri v časti 2. časti V tejto Analýzy Oprávnenie subjektov verejnej správy vstupovať do PPP, v časti 4. časti V tejto Analýzy Nakladanie s majetkom verejnoprávných inštitúcií a nakladanie s majetkom obcí a VÚC a v časti 5. časti V tejto Analýzy Rozpočtové pravidlá.);
  - rovnako je z hľadiska právnej istoty vhodné zaviesť všeobecné pravidlo, že uchádzači o koncesiu nebudú mať v prípade neschválenia koncesnej zmluvy príslušným orgánom podľa predpísaného postupu právo na náhradu akýchkoľvek nákladov, ktoré vynaložili v súvislosti s verejným obstarávaním. Zároveň by však mala byť zakotvená výnimka, ktorá umožní verejnému partnerovi, ak je to uvedené vo výzve na predkladanie ponúk či súťažných podkladoch, priznať náhradu takýchto nákladov do určitej alebo určitejšej, verejným partnerom stanovenej výšky.
- **ukončenie/prerušenie verejného obstarávania** - v rámci tohto nového postupu by verejný partner mal mať možnosť za určitých okolností ukončiť/prerušiť verejné obstarávanie v ktoromkoľvek štádiu. Keďže v prípade PPP projektov ide o komplexné projekty, ktorých príprava a obstarávanie trvá niekoľko mesiacov ba až rokov, v konečnom štádiu môže dôjsť k zmene podmienok za akých bolo verejné obstarávanie vyhlásené. Zákon o verejnom obstarávaní by upravil možnosti tohto ukončenia napríklad z dôvodu, že dôjde k zmenám, za akých sa vyhlasovalo predmetné verejné obstarávanie, nikto z prihlásených uchádzačov nepredložil vhodné riešenie potrieb verejného partnera a pod.

<b>Záver:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o verejnom obstarávaní, ktorej predmetom bude normatívne zakotvenie vyššie uvedených špecifik verejného obstarávania koncesíí pri dodržaní príslušných právnych noriem komunitárneho práva, pričom je na zvážení Úradu pre verejné obstarávanie, či zavedie nový postup verejného obstarávania koncesíí alebo prispôbi existujúci postup súťažného dialógu v prípade obstarávania koncesíí tak, aby tento zohľadňoval vyššie uvedené špecifiká obstarávania koncesíí.</li> </ul>
---------------	--

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o verejnom obstarávaní

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 66 ods. 2

*Koncesná lehota je lehota určená v koncesnej zmluve, počas ktorej má koncesionár právo užívať predmet koncesnej zmluvy. Koncesná lehota začína plynúť od prvého dňa mesiaca nasledujúceho po kolaudácii stavby alebo po jej uvedení do trvalej prevádzky, alebo po inej udalosti podľa koncesnej zmluvy, ak už koncesionár mal alebo mohol mať výnosy z prevádzkovania stavby. Koncesná lehota sa končí uplynutím posledného dňa mesiaca určenej lehoty. Koncesná lehota nesmie byť dlhšia ako 30 rokov.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Toto ustanovenie definuje koncesnú lehotu, jej začiatok a maximálnu dĺžku trvania.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Uvedené zákonné ustanovenie stanovuje maximálnu dĺžku trvania koncesnej lehoty na 30 rokov. Aj keď tento limit nepredstavuje neprekonateľnú prekážku realizácie PPP projektov v Slovenskej republike, je vhodné sa zamyslieť nad zmyslom tohto obmedzenia. Máme za to, že dĺžka trvania projektu, ktorá bude predstavovať pre verejného partnera najvýhodnejšie riešenie, bude najlepšie určená na základe dialógu so súkromným partnerom. Nie je vylúčené, že v niektorých prípadoch môže byť pre verejného partnera prínosnejšie dlhšie trvanie projektu ako 30 rokov. Vzhľadom na to, že dĺžka koncesnej lehoty musí byť stanovená koncesnou zmluvou, na formuláciu ktorej má v konečnom dôsledku rozhodujúci vplyv verejný partner, stanovenie maximálneho časového limitu trvania koncesie sa nejaví ako nevyhnutné. Zároveň by bolo vhodné túto definíciu koncesnej lehoty, ktorej znenie síce nespôsobuje aplikačné problémy, avšak nie je ani vzhľadom na právnu istotu najsprávnejšie, spresniť. Podľa druhej vety súčasne platného a účinného znenia § 66 ods. 2 začatie plynutia koncesnej lehoty môže nastať alternatívne po tom, ako nastane jedna z nižšie uvedených udalostí:

- kolaudácia stavby alebo jej uvedenie do trvalej prevádzky, alebo
- iná udalosť podľa koncesnej zmluvy, ak už koncesionár mal alebo mohol mať výnosy z prevádzkovania stavby.

Z vyššie citovaného znenia preto nie je úplne zrejmé, ktorá z týchto udalostí je rozhodujúca pre plynutie tejto lehoty. Vzhľadom na tieto nezrovnalosti, ako aj uľahčenie aplikácie tohto ustanovenia v praxi by bolo vhodné upraviť začatie plynutia tejto lehoty tak, aby bola rozhodujúca udalosť podľa koncesnej zmluvy a v prípade, ak by táto zmluva takúto udalosť neupravovala, subsidiárne by sa aplikovalo ustanovenie o začatí plynutia koncesnej lehoty prvým dňom mesiaca nasledujúceho po

kolaudácii stavby alebo po jej uvedení do trvalej prevádzky.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Navrhuje sa zrušiť časové obmedzenie trvania koncesnej lehoty a ponechať túto otázku na úpravu koncesnej zmluvy. V súlade s týmto návrhom sa tiež navrhuje spresniť definíciu koncesnej lehoty s dôrazom na zmluvnú úpravu podľa dohody strán koncesnej zmluvy.

<b>Záver:</b>	<p>Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o verejnom obstarávaní, ktorej predmetom bude:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ zrušenie časového obmedzenia trvania koncesnej lehoty, pričom dĺžka koncesnej lehoty musí byť dohodnutá v koncesnej zmluve.</li><li>▪ spresnenie definície koncesnej lehoty s dôrazom na zmluvnú úpravu podľa dohody strán koncesnej zmluvy.</li></ul>
---------------	---

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o verejnom obstarávaní

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§148

*Ak kontrolovaný v rozpore s týmto zákonom uzavrie zmluvu alebo rámcovú dohodu okrem koncesnej zmluvy alebo dodatku ku koncesnej zmluve, úrad môže v lehote jedného roka od jej uzavretia podať návrh na určenie jej neplatnosti súdom.*

§ 148a

*Návrh na určenie neplatnosti koncesnej zmluvy*

*(1) Návrh na určenie neplatnosti koncesnej zmluvy súdom môže podať úrad do 30 dní odo dňa uverejnenia oznámenia o výsledku verejného obstarávania v Úradnom vestníku Európskej únie. Návrh na určenie neplatnosti dodatku ku koncesnej zmluve môže podať úrad do 30 dní odo dňa uverejnenia informácie o uzavretí dodatku ku koncesnej zmluve vo vestníku.*

*(2) Neplatnosti koncesnej zmluvy sa môže dovolávať pred súdom len uchádzač, záujemca alebo osoba, ktorá mohla mať záujem o získanie koncesie a ktorej práva alebo právom chránené záujmy boli alebo mohli byť dotknuté postupom verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa, a to do 30 dní odo dňa uverejnenia oznámenia o výsledku verejného obstarávania v Úradnom vestníku Európskej únie, ak sú splnené podmienky podľa osobitného predpisu.23a) Neplatnosti dodatku ku koncesnej zmluve sa môže dovolávať pred súdom len uchádzač, záujemca alebo osoba, ktorá mohla mať záujem o získanie koncesie a ktorej práva alebo právom chránené záujmy boli alebo mohli byť dotknuté postupom verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa, a to do 30 dní odo dňa uverejnenia informácie o uzavretí dodatku ku koncesnej zmluve vo vestníku, ak sú splnené podmienky podľa osobitného predpisu.23a) Ustanovenie odseku 1 tým nie je dotknuté.*

*(3) Návrh, ktorým sa osoby podľa odsekov 1 a 2 dovolávajú pred súdom neplatnosti koncesnej zmluvy alebo dodatku ku koncesnej zmluve, musí byť doručený na súd v lehotách podľa odsekov 1 a 2, inak súd konanie zastaví.*

*23a) Napríklad § 80 písm. c) Občianskeho súdneho poriadku.*

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Poslednou novelou zákona bola z ustanovenia zakotvujúceho oprávnenie Úradu pre verejné obstarávanie v lehote jedného roka napadnúť na súde akúkoľvek zmluvu alebo rámcovú dohodu vylúčená koncesná zmluva a jej dodatok. Zároveň bola prijatá osobitná právna úprava vo vzťahu ku koncesnej zmluve, v rámci ktorej sa významne skrátila lehota (na 30 dní), v ktorej je definovaný okruh osôb oprávnený podať návrh na určenie neplatnosti koncesnej zmluvy na súde a zároveň sa po uplynutí tejto lehoty vylúčila aplikácia § 80 písm. c) zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov na koncesné zmluvy uzavreté v rámci verejného obstarávania. Uvedené sa môže javiť ako pomerne významný zásah do inštitútu absolútnej neplatnosti zmlúv podľa slovenského právneho poriadku, avšak pre účely realizovateľnosti PPP projektov sa toto riešenie na základe získaných skúseností javí ako nevyhnutné. Uvedené riešenie je navyše pozitívne z hľadiska podpory právnej istoty a zabezpečenia stability právnych vzťahov.

### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Vyššie uvedená právna úprava sa vzťahuje iba na koncesie.

### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Navrhuje sa rozšíriť túto právnu úpravu aj na kvázikoncesie.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o verejnom obstarávaní, ktorej predmetom bude: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ rozšírenie právnej úpravy § 148 a 148a aj na kvázikoncesie.</li></ul>
---------------	---

## **2. Oprávnenie subjektov verejnej správy vstupovať do PPP**

### **Úvod do problematiky:**

Vzorová legislatíva UNCITRAL chápe verejného partnera („*contracting authority*“) ako orgán verejnej správy, ktorý má oprávnenie uzavrieť koncesnú zmluvu o realizácii infraštruktúrneho projektu. To samozrejme predpokladá, že subjekt verejného sektora (ďalej aj „verejný subjekt“, resp. v užšom význame v kontexte konkrétneho významu aj ako „subjekt verejnej správy“, resp. „orgán verejnej správy“), ktorý vstupuje do zmluvného vzťahu je oprávnený konať a môže uzavrieť koncesnú zmluvu.

Pokiaľ ide o subjekty verejnej správy, v kontexte PPP projektov ide najmä o tie subjekty, ktoré majú pôsobnosť v oblastiach využitia PPP projektov.

Pre potreby častí 2., 3., 4. a 5. tejto časti V Analýzy budeme rozlišovať medzi subjektmi územnej samosprávy na jednej strane a ostatnými subjektmi verejnej správy na strane druhej. Toto je nevyhnutné jednak z toho dôvodu, že pokiaľ ide o správu majetku je potrebné rozlišovať medzi správou majetku štátu na jednej strane a úprave práv a povinností k majetku obcí a VÚC ako subjektov územnej samosprávy na strane druhej, ako aj preto, že pokiaľ ide o rozpočtové pravidlá je potrebné rozlišovať medzi úpravou rozpočtových pravidiel vo verejnej správe a rozpočtových pravidiel v územnej samospráve. Pod pojmom subjekty verejnej

správy (§ 3 zákona č. 523/2004 Z.z.) sa pre účely vyššie uvedených častí Analýzy budú teda rozumieť subjekty verejnej správy s výnimkou subjektov územnej samosprávy.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

- Zákon č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády SR a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 575/2001 Z.z.“).
- Zákon č. 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 515/2003 Z.z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 515/2003 Z.z.“).
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.
- Štátnu správu, ktorú v osobitných oblastiach vykonávajú špecializované orgány štátnej správy upravujú napríklad: zákon č. 453/2003 Z.z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 652/2004 Z.z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ďalšie.

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Vzhľadom na to, že vo vyššie uvedených predpisoch nie sú špecifické ustanovenia, ktoré by sa týkali PPP projektov a upravujú skôr základné princípy oprávnení orgánov verejnej správy a územnej samosprávy, vyhneme sa výpočtu ustanovení týchto zákonov a poukážeme len na všeobecné odporúčania tak, ako je uvedené ďalej.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Oprávnenie subjektov verejnej správy a subjektov územnej samosprávy uzavrieť koncesnú zmluvu Ustanovenia predmetných zákonov upravujú oprávnenie subjektov verejnej správy a subjektov územnej samosprávy konať, resp. vstupovať do zmluvných vzťahov. Toto oprávnenie vyplýva z právnej subjektivity týchto subjektov. Sú to právnické osoby, pričom príslušné právne predpisy určujú ich štatutárne orgány (vedúcich, predsedov, riaditeľov, ministrov), resp. osoby, ktoré ich činnosť riadia, zodpovedajú za ňu a sú oprávnené konať. Zo zákona taktiež vyplýva ich právna subjektivita a zákon tiež určuje, akým spôsobom ako právnické osoby konajú.

Rozsah oprávnenia orgánov verejnej správy a orgánov územnej samosprávy uzatvoriť koncesnú zmluvu

Oprávnenie vstupovať do zmluvných vzťahov je obmedzované všeobecne záväznými právnymi predpismi a v kontexte PPP projektov ho treba vnímať najmä v nasledujúcich rovinách:

1. súhlas príslušného orgánu s uzavretím zmluvy (napr. súhlas zastupiteľstva obce/VÚC (k tomu bližšie v časti 4. časti V tejto Analýzy Nakladanie s majetkom verejnoprávnych inštitúcií a nakladanie s majetkom obcí a VÚC),
2. správa majetku štátu, resp. nakladanie s majetkom obcí a VÚC, nakladanie s majetkom verejnoprávnych inštitúcií,
3. rozpočtové pravidlá - súhlas vlády SR, prípadne v prípade obcí a VÚC stanovisko Ministerstva financií SR (bližšie k rozpočtovým pravidlám v časti 5. časti V tejto Analýzy Rozpočtové pravidlá),
4. povinnosť dodržať postupy vedúce k uzavretiu zmluvy (postupy verejného obstarávania podľa zákona o verejnom obstarávaní), špecifické vo vzťahu k postupom uzatvárania zmlúv

v súkromnom práve (bližšie k postupom vedúcim k uzavretiu zmluvy v časti 1. časti V tejto Analýzy Verejné obstarávanie).

#### Právne nástupníctvo

Pre prípad zániku orgánu verejnej správy alebo územnej samosprávy, resp. prechodu kompetencie na iný orgán, zákon, resp. rozhodnutie zriaďovateľa<sup>18</sup>, na základe ktorého dochádza k zániku orgánu verejnej správy, resp. k prechodu kompetencie na iný orgán, upravuje aj právne nástupníctvo (prechod práv a povinností vyplývajúcich zo zmlúv, ktoré tieto uzavreli). V takom prípade tiež dôjde k prechodu správy majetku štátu, resp. majetku obce a VÚC, ktorý bol v správe predmetného orgánu. Právne nástupníctvo musí byť zabezpečené, v tomto smere sa teda súkromný partner nemusí obávať pokiaľ ide o plnenie záväzkov, ku ktorým sa orgán verejnej správy alebo územnej samosprávy zaviazal. K určitým zmenám môže dôjsť aj v prípade rozdelenia, resp. zlúčenia obce, avšak aj v tomto prípade má obec právneho nástupcu, na ktorého prechádzajú jej práva a povinnosti.

#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Z hľadiska samotného oprávnenia subjektov verejnej správy a subjektov územnej samosprávy uzatvárať koncesnú zmluvu, ktoré vyplýva z právnych predpisov uvedených v písm. a) vyššie, nie je v súvislosti s realizovateľnosťou PPP projektov potrebné uskutočniť žiadne zmeny. Za súčasného právneho stavu, ktorý síce vymedzuje postupy a kroky, ktoré musia byť v súvislosti s uzavretím koncesnej zmluvy uskutočnené, avšak nezaobrá sa podrobnejšie prípadmi, keď tieto postupy a kroky uskutočnené nie sú, nie je dostatočne transparentné, čo všetko zo skutočností uvedených v bodoch 1. až 4. vyššie podmieňuje platnosť zmluvy, resp. nedodržanie ktorých ustanovení všeobecne záväzných predpisov sankcionuje koncesnú zmluvu neplatnosťou.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

V záujme zvýšenia právnej istoty a transparentnosti je potrebné v osobitných predpisoch týkajúcich sa rozpočtových pravidiel a verejného obstarávania, prípadne zákonoch o majetku obcí a VÚC jednoznačne vymedziť, ktorá z vyššie uvedených právnych skutočností pristupuje k súhlasnej vôli zmluvných strán a je predpokladom platnosti koncesnej zmluvy. Navrhuje sa teda podrobnejšie upraviť schvaľovací proces, konkrétne to, kto a za akých podmienok schvaľuje začatie verejného obstarávania a kto schvaľuje samotnú koncesnú zmluvu v osobitných predpisoch tak, ako bude uvedené ďalej v Analýze. Tiež sa navrhuje doplnenie ustanovenia o začatí procesu verejného obstarávania koncesie na základe spracovanej a príslušnými orgánmi schválenej štúdie uskutočniteľnosti, resp. schváleného projektu so zohľadnením záverov štúdie uskutočniteľnosti. Proces schvaľovania vypracovanej štúdie uskutočniteľnosti je v súčasnosti upravený len na úrovni štátnej správy, a to len na základe uznesenia vlády SR č. 786/2007. Týmto uznesením je ministrom a predsedom ostatných ústredných orgánov štátnej správy uložená povinnosť pred začatím výberu súkromného partnera predkladať vláde SR dokument "návrh projektu so zohľadnením výsledkov štúdie uskutočniteľnosti". Vzhľadom na to, že ide o závažnú povinnosť, ktorej význam je navyše pre riadnu implementáciu PPP projektov významný, je potrebné ju upraviť aj na zákonnej úrovni a pre širšiu škálu subjektov.

Predmetná štúdia uskutočniteľnosti by mala zahŕňať posúdenie finančných, technických, ako aj právnych aspektov projektu a zodpovedať otázku vhodnosti, resp. nevhodnosti formátu PPP na ten ktorý predkladaný projekt, a to aj z hľadiska existencie všetkých podkladov potrebných na financovateľnosť projektu (ako napríklad kompletne posúdenie dopadov na životné prostredie, sociálne dopady a iné požiadavky, ktoré stanovuje EIB a EBRD). Podrobnosti a náležitosti štúdie uskutočniteľnosti bude definovať metodický dokument Ministerstva financií SR. Zákon by nemal

<sup>18</sup> Aj v prípade, že právnická osoba vzniká rozhodnutím zriaďovateľa, tento musí pri jej zrušení zabezpečiť právne nástupníctvo.



ukladať povinnosť, aby samotná koncesná zmluva bola v súlade so štúdiou uskutočniteľnosti, nakoľko obstarávanie PPP projektov je dlhodobý proces, počas ktorého môže dôjsť k rôznym zmenám. Ničmenej, prípravu štúdie uskutočniteľnosti a schvaľovanie spustenia projektov považujeme za účelné s ohľadom na efektívne hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami.

<b>Záver:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, predmetom ktorej bude doplnenie ustanovenia, podľa ktorého začatie procesu verejného obstarávania koncesie predchádza proces spracovania štúdie uskutočniteľnosti a schválenie projektu so zohľadnením jej výsledkov vládou SR v prípade, že verejným partnerom je subjekt verejnej správy podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, pričom povinnou prílohou tohto projektu je stanovisko Ministerstva financií SR. Táto povinnosť sa bude vzťahovať na PPP projekty, pri ktorých investičná hodnota bude presahovať zákonom stanovený limit;</li> <li>▪ Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, predmetom ktorej bude doplnenie ustanovenia, podľa ktorého začatie procesu verejného obstarávania koncesie predchádza proces spracovania štúdie uskutočniteľnosti, a schválenie projektu so zohľadnením jej výsledkov obecným zastupiteľstvom, zastupiteľstvom VÚC v prípade, že verejným partnerom je subjekt územnej samosprávy alebo ním zriadená a založená právnická osoba. Táto povinnosť sa bude vzťahovať na PPP projekty, pri ktorých investičná hodnota bude presahovať zákonom stanovený limit.</li> </ul>
---------------	---

### 3. Správa majetku štátu

#### Úvod do problematiky:

Zákon č. 278/1993 Z.z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o správe majetku štátu“) slúži na ochranu majetku štátu, v záujme ktorej preto v súvislosti s nakladaním s majetkom štátu a jeho užívaním zo strany tretích osôb existujú isté obmedzenia. Nakoľko by však tento zákon mal zabezpečovať aj efektívne využívanie majetku štátu, je potrebné pri zachovaní ochrany majetku štátu odstrániť legislatívne prekážky nakladania s majetkom štátu v súvislosti s PPP projektmi.

Správu majetku štátu vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére vykonávajú správcovia majetku štátu, ktorých predmetný zákon vymedzuje, pričom pri správe majetku štátu sú povinní konať v súlade s týmto zákonom.

Správcom majetku štátu môže byť len niektorý zo subjektov, ktoré zákon o správe majetku štátu vymedzuje v ustanovení §1 ods. 1. V tejto súvislosti v súčasnosti existujú určité teoretické ale aj aplikačné nezrovnalosti ohľadne toho, či má koncesionár plniť povinnosti správcu majetku štátu podľa tohto zákona alebo nie. Zároveň existuje mnoho obmedzení spojených s nakladaním správcov majetku štátu s majetkom štátu, ktorých odstránenie by mohlo podporiť realizovateľnosť PPP projektov v Slovenskej republike.

Podstata PPP projektov predpokladá, že počas trvania koncesnej zmluvy bude súkromný partner užívať infraštruktúru a brať z nej úžitky (*ius utendi et fruendi*).<sup>19</sup> Nezriedka súkromný partner na základe podnájomných zmlúv napríklad prenecháva infraštruktúru alebo niektoré s ňou súvisiace objekty na užívanie tretím osobám, aby tak efektívnejšie zabezpečil prevádzku infraštruktúry, ku

<sup>19</sup> V prípade koncesie to vyplýva z ustanovenia § 15 zákona o verejnom obstarávaní a ide predovšetkým o peňažné plnenie za užívanie predmetnej infraštruktúry.

ktorej sa na základe koncesnej zmluvy zaviazal. Infraštruktúra môže v čase uzavretia koncesnej zmluvy už existovať, alebo k jej vybudovaniu dochádza práve na základe koncesnej zmluvy.

V súvislosti s nadobúdaním majetku do vlastníctva štátu je potrebné uviesť, že v zákone o správe majetku štátu nie sú upravené podmienky nadobúdania majetku do majetku štátu resp. nadobúdanie majetku na základe zmlúv uzatváraných správcom majetku štátu, a tiež nie je definované, aký majetok možno do štátneho vlastníctva nadobudnúť.

Pokiaľ ide o úpravu majetkových pomerov k užívanej infraštruktúre, možnosti sú v oboch prípadoch dve.

1. alternatíva - na základe koncesnej zmluvy dôjde k prevodu infraštruktúry na súkromného partnera, alebo vlastníctvo k novovzniknutej infraštruktúre nadobúda originálne súkromný partner s tým, že po skončení trvania koncesnej zmluvy dôjde k prevodu tohto majetku (späť) na štát.<sup>20</sup>

2. alternatíva - vlastníctvo k infraštruktúre zostáva štátu, resp. vlastníctvo k novovzniknutej infraštruktúre nadobúda štát.

Vymedzenie vzťahov k majetku, ktorého sa koncesná zmluva týka, by malo byť súčasťou tejto zmluvy.

Nižšie v texte bude venovaná pozornosť nasledovným oblastiam:

- postavenie koncesionára z hľadiska správy majetku štátu
- prevod majetku štátu
- užívanie majetku štátu koncesionárom
- vecné bremená a záložné právo na majetok štátu
- zriadenie stavby na štátnom pozemku
- vymáhanie pohľadávky štátu

V tejto časti sa nie vždy uvádza navrhovaný spôsob odstránenia identifikovanej legislatívnej prekážky ku každému citovanému ustanoveniu upravujúcemu PPP. Niektoré ustanovenia (a to aj rôznych právnych predpisov) totiž spolu úzko súvisia a spoločne vytvárajú legislatívnu prekážku realizácie PPP projektov. Navrhované riešenia sú preto v takýchto prípadoch spoločné a týkajú sa prekážok, ktoré takéto ustanovenia vytvárajú vo svojom komplexe.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o správe majetku štátu

**Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP**

§ 1 ods. 1

*Tento zákon upravuje správu majetku vo vlastníctve Slovenskej republiky (ďalej len „majetok štátu“) vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére, ktorú vykonáva správca majetku štátu (ďalej len „správca“), a to*

- a) štátna rozpočtová organizácia a štátna príspevková organizácia,*
- b) štátny fond,*
- c) verejnoprávna inštitúcia, ak na základe zákona spravuje majetok štátu,*
- d) iná právnická osoba, ak na základe zákona spravuje majetok štátu.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP**

---

<sup>20</sup> Tu je potrebné mať tiež na pamäti, že niektoré veci môžu byť len vo vlastníctve štátu.

Verejný partner je aj správcom majetku štátu, ktorý slúži na plnenie úloh v rámci predmetu jeho činnosti alebo v súvislosti s ním. Predmetom koncesnej zmluvy je aj nakladanie s majetkom štátu, ku ktorému je v súlade s ustanoveniami zákona o správe majetku štátu oprávnený správca predmetného majetku.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Nejasnosť úpravy v tomto prípade nesúvisí s oprávnením správcu majetku štátu nakladať s majetkom štátu, ktoré z daného ustanovenia vyplýva. Zákon o správe majetku štátu však nedáva jasnú odpoveď na to, či je koncesionár správcom majetku štátu. Vzhľadom na ustanovenie § 1 ods. 1 písm. d) zákona o správe majetku štátu v kontexte ustanovenia § 66 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní by sa ale mohlo javiť, že tomu tak je. Aj keď je v tejto súvislosti potrebné poukázať na vymedzenie pôsobnosti zákona o správe majetku štátu, podľa ktorej tento v zmysle ustanovenia svojho § 1 ods. 1 upravuje správu majetku štátu vo verejnoprospešnej a nepodnikateľskej sfére, čo nie vždy zodpovedá činnosti súkromného partnera v rámci PPP projektu, stále existuje určitá neistota ohľadne aplikácie tohto zákona na koncesionára, čo sa prejavilo aj v praxi pri realizácii prebiehajúcich PPP projektov.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o verejnom obstarávaní

**Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 66 ods. 4

*Uzavretím koncesnej zmluvy koncesionár nadobúda práva a povinnosti správcu majetku. Tento majetok nemožno scudzíť, zaťažiť, vydražiť ani previesť jeho správu na tretiu osobu.*

§ 66 ods. 5

*Verejný obstarávateľ nemôže previesť vlastníctvo stavby alebo stavebného pozemku po uzavretí koncesnej zmluvy na inú osobu.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Vo vyššie uvedenej súvislosti je tiež potrebné vysporiadať sa s ustanovením § 66 ods. 4 a § 66 ods. 5 zákona o verejnom obstarávaní. Dôvodová správa k zákonu o verejnom obstarávaní tieto ustanovenia bližšie nerozoberá. Predmetné ustanovenia taktiež napríklad formou blanketnej normy neodkazujú na právny predpis, ktorého sa týkajú, čo by takýmto spôsobom bližšie vysvetľovalo ich účel. Predmetné ustanovenia vymedzujú koncesionára ako správcu majetku, pričom nedávajú jasnú odpoveď na to, či ide o správu majetku štátu podľa zákona o správe majetku štátu alebo len o správu majetku v zmysle osobitných predpisov. Tieto ustanovenia zároveň zakotvujú určité obmedzenia s nakladaním s majetkom, ktorý preberá koncesionár do svojej správy.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Z predmetných ustanovení nie je celkom zrejmé, či účelom takejto úpravy bolo preniesť na koncesionára správu majetku štátu tak, ako ju upravuje zákon o správe majetku štátu, resp. či sa ipso iure súkromný partner stáva správcom majetku ako „iná právnická osoba, ak na základe zákona spravuje majetok štátu“ (§1 ods. 1 písm. d) zákona o správe majetku štátu). V prípade ustanovenia § 66 ods. 4 navyše nie je jasné, či sa obmedzenia v ňom uvedené týkajú aj verejného partnera alebo len koncesionára.

**Ad e) Navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Pre vylúčenie duplicitnej, nejednoznačnej a do určitej miery rozpornej úpravy by ustanovenia, týkajúce sa správy majetku a obmedzení v nakladaní s majetkom, ktorý koncesionár počas trvania koncesnej zmluvy užíva, nemali byť súčasťou zákona o verejnom obstarávaní. Nakladanie s majetkom štátu (resp. aj iných subjektov, ak koncesionár spravuje ich majetok) by mali riešiť osobitné zákony, ktorých predmetom je správa majetku, nie zákon, ktorý upravuje proces verejného obstarávania. Z pohľadu požiadavky právnej istoty sa preto navrhuje zrušenie predmetných ustanovení a súčasne úprava predmetnej otázky v súvislosti s návrhmi uvedenými v závere tejto časti obsah osobitnej časti zákona o správe majetku štátu a iných zákonov, ktoré upravujú nakladanie s majetkom verejnej správy, spravujúcich majetok štátu podľa osobitného predpisu, alebo nakladajúcich s majetkom, ktorý má osobitnú zákonnú kvalifikáciu (napr. prioritný infraštruktúrny majetok, prioritný investičný majetok a pod.) v súvislosti s uzavretými koncesnými zmluvami. Zároveň je potrebné časovo zosúladiť účinnosť navrhovaných noviel zákona o verejnom obstarávaní a zákona o správe majetku štátu (ako aj iných zákonov upravujúcich majetok verejnej správy, resp. majetok s osobitnou zákonnou kvalifikáciou) tak, aby nevzniklo „časové vákuum“ právnej úpravy obmedzení nakladania s majetkom v rámci PPP projektov.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o verejnom obstarávaní, predmetom ktorej bude: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ zrušenie ustanovení § 66 ods. 4 a ods. 5</li></ul>
---------------	--

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o správe majetku štátu

**Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 11

Pozn.: Toto ustanovenie je značne rozsiahle, preto ho necitujeme.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Ustanovenie § 11 zákona o správe majetku štátu upravuje prevod vlastníctva majetku štátu. Nakoľko je však nakladanie s majetkom štátu upravené aj vo všeobecných ustanoveniach § 8 a nasl. zákona o správe majetku štátu, je pri prevode majetku štátu potrebné zohľadniť aj tieto ustanovenia, podľa ktorých možno previesť iba prebytočný majetok štátu. Prevod musí byť odplatný (minimálne za primeranú cenu) a musí mu predchádzať ponukové konanie, pričom na platnosť zmluvy je potrebný súhlas Ministerstva financií SR a písomná forma zmluvy. Ak by pri prevode majetku štátu na iné osoby boli porušené ustanovenia tohto zákona alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov, je štát oprávnený podať návrh na určenie neplatnosti prevodu vlastníctva.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Ak by koncepcia niektorých PPP projektov predpokladala prevod vlastníctva majetku štátu na súkromného partnera počas trvania koncesnej zmluvy, vyššie popísané obmedzenie prevodu vlastníctva štátu by takýto prevod neumožňovalo. Tu treba povedať, že takýto prevod nie je nerealistický a v praxi PPP projektov sa realizuje, hoci z hľadiska eliminovania rizík spojených s prípadným konkurzom na majetok súkromného partnera (ku konkurzu bližšie v časti 6. časti V tejto Analýzy Konkurzné právo) sa javí z hľadiska ochrany záujmov štátu vhodnejšia tá alternatíva, pri

ktorej majetok zostáva vo vlastníctve štátu. Ničmenej aj skúsenosti z prebiehajúcich PPP projektov ukazujú, že niekedy je prevod majetku štátu na koncesionára priam žiaduci. Môže ísť o prípad, keď je z hľadiska termínov, v rámci ktorých má byť predmetná infraštruktúra vybudovaná, potrebné, aby štát ešte pred uzavretím koncesnej zmluvy obstaral určitú vec, ktorú nemá záujem vlastníť, ale ktorá je pre plnenie koncesnej zmluvy v predpísaných termínoch pre koncesionára nevyhnutná.<sup>21</sup>

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o správe majetku štátu

**Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 13a ods. 5

*Správca, ktorým je ústredný orgán štátnej správy Slovenskej republiky, môže*

*a) so súhlasom ministerstva financií použiť majetok vo vlastníctve štátu v hodnote neprevyšujúcej 1 000 000 Sk<sup>22</sup> ako vklad do základného imania právnickej osoby alebo ako vklad pri založení právnickej osoby, ktorej jediným zakladateľom je štát,*

*b) so súhlasom vlády Slovenskej republiky a s predchádzajúcim súhlasom ministerstva financií použiť majetok vo vlastníctve štátu v hodnote prevyšujúcej 1 000 000 Sk<sup>23</sup> ako vklad do základného imania právnickej osoby alebo ako vklad pri založení právnickej osoby, ktorej jediným zakladateľom je štát.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

V prípade PPP projektov inštitucionálnej povahy, kedy verejný partner a koncesionár zakladajú na realizáciu PPP projektu osobitný subjekt (joint venture – spoločný podnik), môže nastať potreba použiť majetok štátu ako vklad do základného imania tohto subjektu.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Majetok štátu môže ako vklad do právnickej osoby s predchádzajúcim súhlasom vlády SR alebo Ministerstva financií SR (podľa hodnoty majetku) vložiť iba správca, ktorý je ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky.<sup>24</sup> V tejto súvislosti zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v ustanovení § 8 ods. 9 stanovuje prísnejšiu úpravu týkajúcu sa peňažných vkladov. Konkrétne ustanovuje, že výdavky štátneho rozpočtu nemožno použiť na majetkovú účasť v inej právnickej osobe alebo na založenie alebo zriadenie inej právnickej osoby ako sú rozpočtové organizácie alebo príspevkové organizácie. Ďalej v ustanovení § 21 ods. 10 je stanovené, že rozpočtová a príspevková organizácia s výnimkou rozpočtovej organizácie, ktorou je ministerstvo a s výnimkou rozpočtových organizácií zriadených rozhodnutím zriaďovateľa, ktorým je ústredný orgán štátnej správy, ak osobitný predpis neustanovuje inak, obec alebo vyšší územný celok nemôžu byť zakladateľom ani zriaďovateľom inej právnickej osoby. Predmetné ustanovenie bližšie vymedzuje okruh verejných partnerov, ktorí môžu byť zakladateľmi alebo zriaďovateľmi inej právnickej osoby.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje**

<sup>21</sup> V prípade realizovaných diaľničných projektov išlo napríklad o mimoriadne dlhý kábel veľmi vysokého napätia, ktorého dodacia lehota bola niekoľko mesiacov a ktorý je nevyhnutnou súčasťou stavby. Ak by sa čakalo na to že tento kábel objedná koncesionár až po uzavretí zmluvy, časový harmonogram projektu by bol ohrozený. Preto bolo potrebné, aby ho obstaral štát. Nakoniec sa táto otázka vyriešila, ničmenej tento príklad ukazuje vhodnosť väčšej flexibility pri nakladaní s majetkom štátu.

<sup>22</sup> 33 193,92 EUR (prepočet v zmysle ustanovenia § 9 ods. 2 zákona č. 659/2007 Z.z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

<sup>23</sup> 33 193,92 EUR (prepočet v zmysle ustanovenia § 9 ods. 2 zákona č. 659/2007 Z.z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

<sup>24</sup> Podľa zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

## **PPP:**

Zákon o správe majetku štátu

### **Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

#### § 13

Pozn.: Toto ustanovenie je značne rozsiahle, preto ho necitujeme.

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

V rámci PPP projektov je zväčša súkromnému partnerovi umožnené užívanie infraštruktúry. Súkromné právo upravuje ako zmluvné typy, na základe ktorých je možné prenechať veci do užívania inému, ako jeho vlastníkovi, nájomnú zmluvu a zmluvu o výpožičke. Taktiež zákon o správe majetku štátu predpokladá nakladanie s majetkom štátu nájmom alebo výpožičkou, avšak za podmienok stanovených zákonom. Ustanovenie § 13 zákona upravuje "iné spôsoby nakladania s majetkom štátu", konkrétne upravuje právo správcu prenechať majetok štátu do nájmu alebo výpožičky na základe nájomnej zmluvy podľa § 663 a nasl. Občianskeho zákonníka a zmluvy o výpožičke podľa § 659 a nasl. Občianskeho zákonníka. Aj keď zákon rieši problematiku uzatvárania nájomných zmlúv predovšetkým odkazom na všeobecné ustanovenia Občianskeho zákonníka o nájme, z povahy veci možno vyvodit', že zákonodarca mal na mysli aj uzatváranie zmlúv podľa zákona č. 116/1990 Z.z. o nájme a podnájme nebytových priestorov v znení neskorších predpisov.

Uvedené zmluvy možno uzavrieť len na dobu určitú, najviac na 5 rokov. Zmluva musí byť uzavretá v písomnej forme a na jej platnosť je potrebný súhlas Ministerstva financií SR. Ak je po skončení nájmu majetok štátu aj naďalej dočasne prebytočný, opäť musí byť ponúknutý v dennej tlači, resp. ak sa prenajíma celá nehnuteľnosť, po uplynutí doby 5 rokov musí správca s majetkom naložiť podľa ustanovení § 8 – 11 zákona o správe majetku štátu. Zmluvu o výpožičke môže správca uzavrieť len so subjektmi podľa § 13 ods. 8 zákona o správe majetku štátu (ide napr. o správcov, obec, VÚC, školy). Čo je však z hľadiska realizovateľnosti PPP projektov najpodstatnejšie, tak pri nájme, ako aj pri výpožičke, musí byť splnená podmienka dočasnej prebytočnosti majetku<sup>25</sup>.

### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Z týchto ustanovení je zrejmé, že zákon o správe majetku štátu ako všeobecný predpis upravujúci nakladanie s majetkom štátu neumožňuje nájom resp. výpožičku majetku štátu (nakladanie s majetkom štátu) iným spôsobom ako zákon o správe majetku štátu predpokladá. Zákon o správe majetku štátu tiež nerieši vstupovanie do podnájomných vzťahov pri prevádzkovaní infraštruktúry. Zákon o verejnom obstarávaní síce „umožnenie užívania“ infraštruktúry koncesionárom predpokladá, avšak ako vyplýva z vyššie uvedeného, do rozporu sa dostávajú normy zákona o verejnom obstarávaní a zákona o správe majetku štátu, a ich vzájomný vzťah nie je bez ďalšieho možné posúdiť ako vzťah *lex specialis* ku *lex generalis*.

### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o správe majetku štátu

### **Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

---

<sup>25</sup> Majetok štátu, ktorý prechodne neslúži správcovi na plnenie úloh v rámci predmetu jeho činnosti.

### § 13a (1):

*Zriadiť stavbu na pozemku vo vlastníctve štátu možno len*

*a) v prípade umiestnenia zariadenia staveniska podľa osobitného predpisu,*

*b) na účely výstavby inžinierskych stavieb,*

*c) ak to pripúšťa osobitný predpis alebo*

*d) ak ide o zriadenie stavby na potreby diplomatického zastúpenia cudzích štátov za predpokladu, že Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky potvrdí, že je zaručená vzájomnosť.*

*(2) Zastavať pozemok podľa odseku 1 možno aj vtedy, ak nie je prebytočný. Vzťahy k tomuto pozemku sa upravujú nájomnou zmluvou za nájomné, za aké sa v tom čase a na tom mieste obvykle prenechávajú do nájmu na dohodnutý účel také alebo porovnateľné nehnuteľnosti, ak nebude zriadené vecné bremeno. Pri nájme na účely podľa odseku 1 sa pozemok vo vlastníctve štátu neponúka v dennej tlači.*

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Nezriedka bude obsahom PPP projektov zriadenie stavby na pozemku štátu, pričom predmetné ustanovenie upravuje podmienky, za ktorých sa tak môže stať. V tejto súvislosti nemožno vylúčiť, že infraštruktúra vznikajúca na základe koncesnej zmluvy bude vo vlastníctve koncesionára.

### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Predmetné ustanovenie nie je legislatívnou prekážkou realizácie PPP, je však potrebné ho zohľadniť nakoľko upravuje podmienky, za ktorých môže byť na pozemku štátu zriadená stavba.

### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o správe majetku štátu

### **Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

#### §13a

*(3) Vecné bremeno na nehnuteľný majetok štátu je správca oprávnený zriadiť len v nevyhnutnom rozsahu za odplatu na účely výstavby alebo prevádzkovania inžinierskych stavieb, alebo z dôvodu zabezpečenia nevyhnutného prístupu vlastníka k jeho nehnuteľnosti. Na platnosť zmluvy o zriadení vecného bremena sa vyžaduje súhlas zriaďovateľa. Zriadenie vecného bremena v prospech štátnej rozpočtovej organizácie je vždy bezodplatné.*

*(4) Ak osobitný zákon neustanovuje inak, na majetok štátu nemožno zriadiť záložné právo.*

*(7) Správca nemôže previesť majetok štátu dražbou podľa osobitného predpisu. (zákon o dobrovoľných dražbách)*

#### § 18a

*(1) Na majetok štátu v správe správcu uvedeného v § 1 ods. 1 nemožno uskutočniť výkon rozhodnutia, konkurzné konanie a vyrovnacie konanie podľa osobitných predpisov.*

*(2) Ustanovenie odseku 1 sa nevzťahuje na výkon rozhodnutia prikázaním pohľadávky odpísaním z účtu v banke, na ktorý sa vzťahuje osobitný predpis.*

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Tieto ustanovenia veľmi prísne regulujú a obmedzujú možnosti zriaďovania závad (tiarch) na majetok štátu a uspokojenie pohľadávok z majetku štátu. Vzhľadom na to, že PPP projekty sú obvykle finančne veľmi náročné, zložité a štruktúrované projekty, realizácia ktorých nevyhnutne predpokladá značnú angažovanosť komerčných bánk, ktoré vyžadujú dostatočný komfort z hľadiska uspokojenia svojich

pohľadávok, je potrebné sa zamyslieť nad rigiditou týchto ustanovení. Taktiež podľa ustanovenia § 8 ods. 10 zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov výkonu rozhodnutia nepodliehajú ani prostriedky poskytnuté zo štátneho rozpočtu a z rozpočtu EÚ. Ďalej hnutelný majetok a nehnuteľný majetok obstaraný z prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu a z rozpočtu EÚ nepodlieha výkonu rozhodnutia podľa osobitných predpisov.



#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Za súčasného právneho stavu nie je možné použiť majetok štátu na zabezpečenie pohľadávky financujúcej banky. V určitých prípadoch môže byť takéto právo pre koncesionára, resp. financujúcu banku veľmi atraktívne a zvyšovať bonitu celého projektu. Preto, tak ako bolo uvedené vyššie, by bolo vhodné zvážiť zvoľnenie týchto zákazov a umožniť zriadiť vecné bremeno, založiť majetok štátu a viesť výkon rozhodnutia na majetok štátu na základe osobitného súhlasu Ministerstva financií SR napr. k majetku, ktorý nie je považovaný za kľúčový, ktorým je bezpochyby napr. prioritný infraštruktúrny majetok s tým, že aj po realizácii zabezpečenia by tento slúžil na účel, na ktorý bol určený. Za účelom uľahčenia získania financovania projektu (ktoré je obzvlášť zložité v časoch finančných kríz a všeobecnej nedostupnosti úverov) by mohlo angažovanosti komerčných bánk prospieť to, ak by štát mohol založiť svoj majetok v prospech komerčných bánk, ktoré by sa tak ľahšie mohli dostať k finančným prostriedkom v prípade porušenia úverových zmlúv koncesionárom. V tejto súvislosti však treba tiež zvážiť otázky súvisiace s konkurzom na majetok koncesionára (bližšie v časti 6. časti V tejto Analýzy Konkurzné právo).

#### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o správe majetku štátu

#### **Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

##### § 6 ods. 4:

*Správca pohľadávky štátu je povinný starať sa o to, aby všetky povinnosti dlžníka boli včas a riadne splnené, aby pohľadávka štátu bola včas uplatnená na príslušných orgánoch a aby rozhodnutia týchto orgánov boli včas vykonané. Ak je dlžník v omeškaní s plnením peňažného dlhu, správca pohľadávky štátu je povinný starať sa o to, aby sa úroky z omeškania alebo poplatok z omeškania riadne a včas uplatnili a vymáhali.*

#### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

V rámci života PPP projektu môže nastať situácia (napr. pokiaľ ide o dohodnuté zmluvné pokuty a pod.), že verejnému partnerovi, resp. štátu vznikne pohľadávka, ktorej správu vykonáva, nakoľko podľa zákona o správe majetku štátu ide taktiež o majetok štátu.<sup>26</sup>

#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Pre atraktivitu PPP projektov a tým aj ich realizovateľnosť v Slovenskej republike je potrebné prihliadať na záujmy financujúcich bánk, bez ktorých nie je realizácia PPP projektov možná. Pre tieto subjekty je mimoriadne dôležité, aby projekt riadne fungoval počas celej plánovanej doby. To je napokon mimoriadne dôležité aj pre samotného verejného partnera, ktorý by pri neúspechu projektu musel realizovať nové, dlhotrvajúce, komplikované a nákladné verejné obstarávanie. Je preto potrebné, aby v rámci trvania koncesnej zmluvy mohlo dôjsť k flexibilnému riešeniu pohľadávok verejného partnera voči koncesionárovi, vrátane odkladu splatnosti, ich odpusteniu, odpusteniu príslušenstva a pod. V tomto smere je však potrebné dbať na to, aby takéto konanie nebolo v rozpore s právnymi predpismi týkajúcimi sa štátnej pomoci (bližšie k štátnej pomoci v časti 8. časti V tejto Analýzy Štátna pomoc).

---

<sup>26</sup> Podľa § 2 ods. 1 zákona o správe majetku štátu na účely tohto zákona majetkom štátu sú veci vo vlastníctve Slovenskej republiky vrátane finančných prostriedkov, ako aj pohľadávky a iné majetkové práva Slovenskej republiky.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o správe majetku štátu

**Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 6a ods. 7 písm. f)

*Pohľadávka štátu zaniká vzájomným započítaním pohľadávky štátu podľa odseku 8.*

§ 6a ods. 8

*Pohľadávku štátu nemožno započítať jednostranným právnym úkonom. Ak osobitný zákon neustanovuje inak, započítanie pohľadávky štátu je možné len písomnou dohodou, ak*

- a) existuje pohľadávka dlžníka voči štátu a tomu zodpovedajúci záväzok štátu v správe tohto správcu,*
- b) vzájomné pohľadávky štátu a dlžníka sú rovnakého druhu,*
- c) pohľadávka dlžníka je splatná,*
- d) pohľadávka dlžníka nie je premlčaná,*
- e) správca má na to predchádzajúci súhlas zriaďovateľa; takýto súhlas sa nevyžaduje, ak ide o pohľadávku štátu nižšiu ako 30 000 SK<sup>27</sup>.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Možnosť započítania súvisí so vznikom pohľadávky štátu z koncesnej zmluvy ako bolo uvedené vyššie.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Za súčasného právneho stavu nie je možné jednostranne započítať pohľadávku štátu. Vzhľadom na to, že PPP projekty sú realizované na základe synalagmatických zmlúv (zmlúv s obojstranným plnením) uzavretých na mimoriadne dlhé obdobie, počas ktorých dochádza k pomerne komplikovaným a rôznorodým finančným tokom, je potrebné umožniť zmluvným stranám flexibilne nakladať so svojimi pohľadávkami a záväzkami. Nutnosť dosiahnuť vzájomnú dohodu nie je v takom prípade vždy vhodná, naopak môže brániť efektívnej realizácii zmluvných oprávnení verejného subjektu.

**Ad e) Navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Za účelom odstránenia vyššie identifikovaných legislatívnych prekážok realizácie PPP projektov sa z hľadiska dodržania logiky a systematiky zákona o správe majetku štátu navrhuje doplniť osobitná časť, ktorá sa bude týkať správy majetku štátu v súvislosti s uzavretými koncesnými zmluvami. Potreba zakotvenia osobitnej časti v zákone o správe majetku štátu týkajúcej sa koncesíi vyplýva z obmedzení, ktoré vyplývajú z citovaných ustanovení. Tieto obmedzenia síce v niektorých prípadoch prelamujú osobitné predpisy (napríklad cestný zákon, ktorý osobitne upravuje „správu“ pozemných komunikácií), avšak v prípade PPP projektov môže ísť o takú infraštruktúru, ktorej užívanie a správa nie je takýmto osobitným predpisom upravená. Navyše, aj napriek špeciálnej úprave v niektorých predpisoch je potrebné v zákone o správe majetku štátu upraviť všeobecnú úpravu nakladania s majetkom štátu v súvislosti s uzavretými koncesnými zmluvami, ktorá bude pri zohľadnení potreby efektívnej a prísnej ochrany majetku štátu flexibilnejšie reagovať na komplexnosť a rôznorodosť právnych vzťahov vznikajúcich v prípade PPP projektov.

---

<sup>27</sup> 995,82 EUR (prepočet v zmysle ustanovenia § 9 ods. 2 zákona č. 659/2007 Z.z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

<b>Záver:</b>	<p>Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o správe majetku štátu, predmetom ktorej bude doplnenie samostatnej časti zákona týkajúcej sa koncesných zmlúv, obsahom ktorej bude:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ustanovenie, ktoré explicitne uvádza, že koncesionár sa nestáva uzavretím koncesnej zmluvy správcom majetku štátu v zmysle tohto zákona a že správcom majetku štátu v zmysle tohto zákona bude aj počas trvania koncesnej zmluvy verejný partner.</li> <li>▪ ustanovenie, podľa ktorého správca majetku štátu (verejný partner) je oprávnený prenechať majetok štátu do užívania, pričom užívaním sa rozumie prenechanie majetku koncesionárovi na dobu určenú v koncesnej zmluve, pričom k predmetnému majetku má koncesionár práva a povinnosti vymedzené koncesnou zmluvou, v rozsahu a s obmedzeniami upravenými koncesnou zmluvou;</li> <li>▪ ustanovenie, podľa ktorého je správca majetku štátu (verejný partner) oprávnený previesť majetok štátu na dobu trvania koncesnej zmluvy do vlastníctva koncesionára, ak je to uvedené v koncesnej zmluve. Uvedené sa netýka vecí, ktoré môžu byť len vo vlastníctve štátu;</li> <li>▪ ustanovenie, podľa ktorého je správca majetku štátu oprávnený previesť majetok štátu nadobudnutý na základe koncesnej zmluvy po skončení koncesnej lehoty na koncesionára alebo tretiu osobu. Uvedené sa netýka vecí, ktoré môžu byť len vo vlastníctve štátu;</li> <li>▪ ustanovenie, podľa ktorého je správca majetku štátu so súhlasom Ministerstva financií SR alebo vlády SR (podľa hodnoty majetku štátu) oprávnený použiť majetok vo vlastníctve štátu ako vklad do základného imania právnickej osoby, ktorú za účelom realizovania PPP projektu zakladá koncesionár a verejný partner, pričom po skončení doby trvania koncesnej zmluvy tento prechádza späť do vlastníctva štátu;</li> <li>▪ ustanovenie, podľa ktorého má koncesionár pri užívaní majetku štátu práva dohodnuté v koncesnej zmluve (týka sa osobitne nájmu/podnájmu a výpožičky);</li> <li>▪ ustanovenie, podľa ktorého je možné na pozemku vo vlastníctve štátu zriadiť stavbu v súvislosti s uzavretou koncesnou zmluvou;</li> <li>▪ zväziť ustanovenie, podľa ktorého je možné v súvislosti s uzavretím koncesnej zmluvy na základe osobitného súhlasu Ministerstva financií SR zriadiť vecné bremeno, záložné právo a pod. na majetok štátu na zabezpečenie pohľadávky koncesionára, ktorá vznikne voči verejnému partnerovi na základe koncesnej zmluvy alebo pohľadávky, ktorá vznikne financujúcej inštitúcii, a v súvislosti s tým je na tento majetok možné uskutočniť výkon rozhodnutia, konkurzné konanie a reštrukturalizačné konanie podľa osobitných predpisov;</li> <li>▪ ustanovenie, podľa ktorého verejný partner nemôže počas koncesnej lehoty previesť vlastníctvo stavby, ktorá je predmetom koncesie na inú osobu ako koncesionára, ak sa verejný partner s koncesionárom nedohodne inak. Prevod stavebného pozemku by mal byť verejnému partnerovi umožnený, pričom však tento (ako aj nadobúdateľ pozemku) musí rešpektovať povinnosti vyplývajúce z koncesnej zmluvy (obvykle ide o zabezpečenie prístupu na pozemok a nerušeného užívania zo strany koncesionára);</li> <li>▪ ustanovenie, podľa ktorého koncesionár nemôže majetok štátu scudziť, zaťažiť, vydražiť;</li> <li>▪ ustanovenie, podľa ktorého koncesionár môže dať do užívania tretej osobe majetok štátu, o ktorom to predpokladá koncesná zmluva a za podmienok dohodnutých v koncesnej zmluve;</li> </ul>
---------------	--

- |  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ustanovenia, na základe ktorých bude mať verejný partner širší priestor na rozhodovanie o tom, akým spôsobom sa bude uplatňovať pohľadávka štátu. Pri dodržaní právnych predpisov upravujúcich štátnu pomoc pripustiť možnosť dodatočného splatenia pohľadávky bez povinnosti platiť úroky z omeškania, odklad platenia pohľadávky a upustenie od vymáhania pohľadávky, ak bude uskutočnená náprava v súvislosti s porušením povinností zo strany koncesionára;</li> <li>▪ ustanovenie, ktoré umožní jednostranné započítanie pohľadávky štátu.</li> </ul> |
|--|---|

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Osobitné zákony, v ktorých je obsiahnutá úprava subjektov, založených z majetku štátu, spravujúcich majetok štátu podľa osobitného predpisu, alebo nakladajúcich s majetkom, ktorý má osobitnú zákonnú kvalifikáciu (napr. prioritný infraštruktúrny majetok, prioritný investičný majetok a pod.)

Napr.:

- zákon č. 111/1990 Zb. o štátnom podniku v znení neskorších predpisov
- zákon č. 639/2004 Z.z. o Národnej diaľničnej spoločnosti a o zmene a doplnení zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov (v znení zákona č. 747/2004 Z.z.) v znení neskorších predpisov
- zákon č. 136/2004 Z.z. o letiskových spoločnostiach a o zmene a doplnení zákona č. 143/1998 Z.z. o civilnom letectve (letecký zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 37/2002 Z.z. v znení neskorších predpisov
- zákon č. 338/2000 Z.z. o vnútrozemskej plavbe a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- zákon č. 259/2001 Z.z. o železničnej spoločnosti, a.s. a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 258/1993 Z.z. o Železničiach Slovenskej republiky v znení zákona č. 152/1997 Z.z. v znení neskorších predpisov

**Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Konkrétne ustanovenia v tejto časti neuvádzame, nakoľko ide o množstvo ustanovení viacerých právnych predpisov, čo pre účely Analýzy nie je účelné.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Dôležitým aspektom, ktorý je v súvislosti s majetkom štátu potrebné zohľadniť je nakladanie s majetkom štátu, ktorý bol vložený do základného imania určitých právnických osôb, a má v zmysle osobitných právnych predpisov osobitnú kvalifikáciu (ako napríklad prioritný infraštruktúrny majetok, prioritný investičný majetok a pod.). Takýto majetok, hoci už nie je právne majetkom štátu, si z hľadiska verejného záujmu nepochybne žiada osobitnú ochranu. Vo vzťahu k subjektom, ktorých sa týkajú vyššie uvedené zákony je možno obdobne konštatovať, že hoci nie sú priamo subjektami verejnej správy, ich konanie musí byť z hľadiska verejného záujmu osobitne regulované. Za predpokladu, že ide o subjekty, ktoré sú v zmysle zákona o verejnom obstarávaní verejným obstarávateľom (§ 6 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní), je preto žiaduce, aby sa na ne primeraným spôsobom aplikovali tie postupy, ktoré sa majú aplikovať na orgány verejnej správy či orgány územnej samosprávy a ktoré sú opísané v jednotlivých častiach tejto Analýzy v súvislosti s realizáciou PPP projektov a uzatváraním koncesnej resp. kvázikoncesnej zmluvy. Ide najmä o postup navrhnutý v časti 2. Oprávnenie subjektov verejnej správy vstupovať do PPP, podľa ktorého začatie procesu verejného obstarávania musí predchádzať proces spracovania štúdie uskutočniteľnosti a predloženie projektu so zohľadnením jej výsledkov na schválenie orgánom týchto subjektov príslušných podľa osobitných predpisov. Tiež z hľadiska skutočnosti, že do týchto právnických osôb bol vložený majetok štátu, spravujú majetok štátu, prípadne majetok, ktorý má osobitnú zákonnú kvalifikáciu, je potrebné, aby sa postup podľa tejto časti 3 Správa majetku štátu (užívanie majetku,

ktorý je predmetom koncesnej zmluvy v obdobnom rozsahu, aký bude ustanovený v osobitnej časti zákona o správe majetku štátu) a časti 5. Rozpočtové pravidlá (predkladanie návrhu PPP projektu so zohľadnením výsledkov štúdie uskutočniteľnosti na schválenie vládou SR a schvaľovanie koncesnej zmluvy vládou SR) aplikoval aj na tieto subjekty a to bez ohľadu na to, či sa v prípade konkrétneho PPP projektu jedná o nakladanie s majetkom štátu alebo vlastnými zdrojmi takýchto osôb.

#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Uvedené nepredstavuje zásadnú legislatívnu prekážku realizácie PPP projektov, avšak v kontexte skutočnosti, že aj tieto subjekty, ktoré predstavujú kvázi subjekty verejnej správy, spravujú majetok štátu, resp. do ich základného imania bol vložený majetok osobitného významu, je žiaduce, aby aj v príslušných osobitných predpisoch bola obsiahnutá úprava PPP projektov a procesu uzatvárania koncesných resp. kvázikoncesných zmlúv, tak aby táto bola konzistentná s navrhovanou zmenou úpravy v zákone o správe majetku štátu, zákone o verejnom obstarávaní a zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

#### **Ad e) Navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Legislatívne by uvedené malo byť upravené v osobitných zákonoch, navrhuje sa preto úprava všetkých osobitných právnych predpisov, v ktorých je obsiahnutá úprava vyššie uvedených subjektov tak, aby z predmetných právnych predpisov jednoznačne vyplývalo, že sa na tieto subjekty v prípade uzatvárania koncesných resp. kvázikoncesných zmlúv vzťahujú postupy, ktoré sa vzťahujú na orgány verejnej správy či územnej samosprávy. Ide konkrétne o postup podľa ustanovenia §19 ods. 15 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o užívanie majetku v obdobnom rozsahu, aký bude ustanovený v osobitnej časti zákona o správe majetku štátu. Taktiež je potrebné, aby sa na tieto subjekty vzťahoval aj postup vypracovania štúdie uskutočniteľnosti a schvaľovania projektu so zohľadnením jej výsledkov vládou SR pred začatím verejného obstarávania (tento postup je uvedený v prvej zarážke v závere k časti 2. Oprávnenie subjektov verejnej správy vstupovať do PPP).

Skutočnosť, že začatiu procesu verejného obstarávania musí predchádzať proces spracovania štúdie uskutočniteľnosti a predloženie projektu so zohľadnením jej výsledkov na schválenie orgánom týchto subjektov príslušných podľa osobitných predpisov bude vyplývať z úpravy zákona o verejnom obstarávaní.

<b>Záver:</b>	<p>Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu všetkých osobitných právnych predpisov, v ktorých je obsiahnutá úprava vyššie uvedených subjektov zo strany orgánov príslušných rezortov obsahom ktorej bude:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ doplnenie ustanovenia, podľa ktorého sa na tieto subjekty v prípade uzatvárania koncesných resp. kvázikoncesných zmlúv vzťahuje postup podľa osobitného predpisu, konkrétne podľa ustanovenia §19 ods. 15 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy vrátane postupu schvaľovania projektu so zohľadnením štúdie uskutočniteľnosti vládou SR pred začatím verejného obstarávania (uvedenému v prvej odrážke v závere k časti 2. Oprávnenie subjektov verejnej správy vstupovať do PPP);</li><li>▪ doplnenie ustanovení, ktoré pri užívaní majetku, ktorý bude predmetom koncesnej, resp. kvázikoncesnej zmluvy, zabezpečia konzistentnosť s úpravou osobitnej časti zákona o správe majetku štátu, týkajúcej sa koncesných zmlúv.</li></ul>
---------------	--

#### **4. Nakladanie s majetkom verejnoprávnych inštitúcií a nakladanie s majetkom obcí a VÚC**

PPP projekty nemusia byť nevyhnutne realizované len subjektmi, ktoré sú zároveň správcami majetku štátu podľa zákona o správe majetku štátu, ale môžu byť realizované aj inými subjektmi ako sú subjekty územnej samosprávy či verejnoprávne inštitúcie.

##### **Verejnoprávne inštitúcie**

###### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon č. 176/2004 Z.z. o nakladaní s majetkom verejnoprávnych inštitúcií a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 259/1993 Z.z. o Slovenskej lesníckej komore v znení zákona č. 464/2002 Z.z. v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o nakladaní s majetkom verejnoprávnych inštitúcií“)

###### **Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

###### § 5 ods. 1

*Verejnoprávna inštitúcia môže predať nepotrebnú nehnuteľnú vec na základe obchodnej verejnej súťaže tomu, kto ponúkne najvyššiu kúpnu cenu. Najvyššia kúpna cena v obchodnej verejnej súťaži nesmie byť nižšia ako primeraná cena.*

###### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Obdobne ako v časti 3. Správa majetku štátu.

###### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Obdobne ako v časti 3. Správa majetku štátu.

###### **Ad e) Navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Obdobne ako v závere predchádzajúcej časti, ktorý upravuje návrhy na obsah osobitnej časti zákona o správe majetku štátu v súvislosti s uzavretými koncesnými zmluvami.

###### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o nakladaní s majetkom verejnoprávnych inštitúcií

###### **Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

###### § 8 ods. 1

*Verejnoprávna inštitúcia je oprávnená dočasne nepotrebný majetok prenechať do nájmu alebo do výpožičky.*

###### § 9 ods. 1

*Nájomca ani vypožičiavateľ nie je oprávnený prenechať majetok verejnoprávnej inštitúcie do nájmu, podnájmu alebo výpožičky.*

###### § 16

*Ak pri prevode vlastníctva, nájme alebo výpožičke majetku verejnoprávnej inštitúcie boli porušené*

*ustanovenia tohto zákona alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov, je prokurátor oprávnený podať návrh na určenie neplatnosti prevodu vlastníctva, nájmu alebo výpožičky, ak tento návrh nepodala verejnoprávna inštitúcia, do šiestich mesiacov od zistenia takéhoto porušenia zákona.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Obdobne ako v časti 3. Správa majetku štátu.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Obdobne ako v časti 3. Správa majetku štátu.

**Ad e) Navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Obdobne ako v závere predchádzajúcej časti, ktorý upravuje návrhy na obsah osobitnej časti zákona o správe majetku štátu v súvislosti s uzavretými koncesnými zmluvami.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o nakladaní s majetkom verejnoprávnych inštitúcií

**Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 4 ods. 4

*Verejnoprávna inštitúcia je oprávnená na zabezpečenie svojich záväzkov založiť alebo inak zaťažiť svoj majetok, verejnoprávna inštitúcia nie je oprávnená založiť alebo inak zaťažiť svoj majetok na zabezpečenie záväzkov tretích osôb.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Na rozdiel od majetku štátu je v prípade majetku verejnoprávnej inštitúcie jeho založenie, alebo jeho iné zaťaženie na zabezpečenie záväzkov verejnoprávnej inštitúcie možné. Stále však nie je možné založenie tohto majetku v prospech tretích osôb.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Obdobne ako v časti 3. Správa majetku štátu.

**Ad e) Navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Obdobne ako v závere predchádzajúcej časti, ktorý upravuje návrhy na obsah osobitnej časti zákona o správe majetku štátu v súvislosti s uzavretými koncesnými zmluvami.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o nakladaní s majetkom verejnoprávnych inštitúcií

**Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 10 ods. 1

*Verejnoprávna inštitúcia je povinná starať sa, aby pohľadávka verejnoprávnej inštitúcie bola včas*

a riadne uplatnená na príslušných orgánoch, b) vykonateľné rozhodnutie príslušných orgánov boli včas vykonané.

**§ 11 ods. 1**

Verejnoprávna inštitúcia môže na základe písomnej žiadosti dlžníka, ktorý nemôže včas a riadne plniť svoj dlh, uzavrieť s dlžníkom dohodu o splátkach alebo dohodu o odklade plnenia.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Obdobne ako v časti 3. Správa majetku štátu.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Obdobne ako v časti 3. Správa majetku štátu.

**Ad e) Navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Obdobne ako v časti upravujúcej návrhy na obsah osobitnej časti zákona o správe majetku štátu v súvislosti s uzavretými koncesnými zmluvami a možnosťami nakladania s týmto majetkom.

<b>Záver:</b>	<p>Okrem záverov uvedených vyššie v nadväznosti na obsah osobitnej časti zákona o správe majetku štátu v súvislosti s uzavretými koncesnými zmluvami, ktoré sú obdobné aj v súvislosti s majetkom verejnoprávnych inštitúcií, sa navrhuje vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o nakladaní s majetkom verejnoprávnych inštitúcií, predmetom ktorej bude:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ úprava nakladania s majetkom verejnoprávnych inštitúcií analogicky s právnou úpravou nakladania s majetkom štátu uvedenej v záveroch k zákonu o správe majetku štátu;</li><li>▪ doplnenie ustanovenia, podľa ktorého sa na verejnoprávne inštitúcie v prípade uzatvárania koncesných resp. kvázikoncesných zmlúv vzťahuje postup podľa osobitného predpisu, konkrétne podľa ustanovenia §19 ods. 15 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.</li></ul>
---------------	--

**Obce a VÚC:**

Pozn.: Pojem zastupiteľstvo používaný v tejto časti zahŕňa obecné zastupiteľstvo, ako aj zastupiteľstvo samosprávneho kraja.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,

Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o majetku obcí“),

Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov,

Zákon č. 446/2001 Z.z. o majetku vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o majetku VÚC“).

**Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Tieto zákony neobsahujú konkrétne ustanovenia, ktoré by upravovali PPP projekty, určitým spôsobom sa ich však samozrejme dotýkajú. Všetky ustanovenia preto necitujeme a obmedzíme sa len na



všeobecný záver, ktorý sa týka hospodárenia s majetkom obcí, resp. VÚC.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Vzhľadom na vyššie uvedené, spôsob úpravy bližšie nerozvíjame.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP:**

Predmetné zákony neobsahujú žiadnu priamu úpravu PPP projektov. Toto je problematické najmä z toho hľadiska, že nie je jasné, kto má spustenie takýchto projektov, začatie verejného obstarávania a uzavretie koncesných zmlúv schvaľovať. Rovnako nie je zrejmé, aké oprávnenia má/môže mať koncesionár z koncesnej zmluvy.

**Ad e) Navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Navrhuje sa, aby bola do zákonov, ktoré upravujú nakladanie s majetkom obcí a VÚC, zahrnutá úprava koncesných zmlúv zo strany zastupiteľstva, obdobne ako je tomu podľa návrhu v prípade iných subjektov verejnej správy. Obdobne ako v prípade majetku štátu by mal byť koncesionár oprávnený užívať majetok obce, resp. VÚC v rozsahu práv a povinností definovaných koncesnou zmluvou, ktoré budú v súlade s možnosťami nakladania s týmto majetkom upravenými v zákone o majetku obcí, resp. v zákone o majetku vyšších územných celkov. Možnosti nakladania s majetkom obcí/VÚC by mali byť upravené analogicky ako v prípade majetku štátu.

<b>Záver:</b>	<p>Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o majetku obcí a zákona o majetku VÚC, predmetom ktorej bude:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ úprava možností nakladania s majetkom obcí/VÚC analogicky s právnou úpravou možností nakladania s majetkom štátu uvedenej v záveroch k zákonu o správe majetku štátu;</li><li>▪ doplnenie ustanovení, podľa ktorého uzavretie koncesnej zmluvy podlieha schváleniu zastupiteľstvom;</li></ul>
---------------	---

## 5. Rozpočtové pravidlá

### Úvod do problematiky

PPP projekty predstavujú významný zásah do verejných financií s dlhodobými dopadmi na rozpočtové hospodárenie verejnej správy. V nadväznosti na túto skutočnosť je nevyhnutné zabezpečiť primeranú reguláciu a dohľad nad rozpočtami jednotlivých dotknutých subjektov, ktoré do PPP projektov vstupujú v pozícii verejného partnera tak, aby sa dosiahlo zabezpečenie kontroly toku finančných prostriedkov a stability rozpočtu verejnej správy a s tým súvisiaci dohľad nad objemom dlhu verejnej správy. Tento prístup by mal byť reflektovaný v predmetných rozpočtových zákonoch, ktoré sú z hľadiska úpravy rozpočtu verejnej správy a rozpočtového hospodárenia významné.

Pravidlá rozpočtového hospodárenia upravuje v Slovenskej republike s ohľadom na zmocňovací charakter ustanovenia čl. 58 Ústavy Slovenskej republiky zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy“) a zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“).

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 19 ods. 15

*Subjekt verejnej správy s výnimkou subjektu verejnej správy, ktorým je obec, vyšší územný celok a nimi zriadená rozpočtová organizácia a príspevková organizácia, je oprávnený uzatvoriť koncesnú zmluvu na stavebné práce, ak hodnota plnenia z tejto zmluvy za stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť, prevyšuje sumu 100 000 000 Sk<sup>28</sup>, len s predchádzajúcim súhlasom vlády. Povinnou súčasťou materiálu na rokovanie vlády je stanovisko ministerstva financií k návrhu tejto zmluvy z hľadiska dôsledkov jej realizácie na vykazovanie dlhu verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu. Subjekt verejnej správy je povinný na žiadosť ministerstva financií predložiť údaje potrebné na účely hodnotenia a vykazovania dlhu verejnej správy.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Ustanovenie § 19 ods. 15 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy zakotvuje pre subjekty verejnej správy (s výnimkou obcí, vyšších územných celkov a nimi zriadených rozpočtových a príspevkových organizácií, ktorých práva a povinnosti sú upravené v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy) povinnosť získať pri realizácii PPP projektov predchádzajúci súhlas vlády SR so znením koncesnej zmluvy. Táto povinnosť sa vzťahuje na PPP projekty, ktoré sú koncesiami na stavebné práce v zmysle zákona o verejnom obstarávaní a pri ktorých hodnota plnenia z predmetnej koncesnej zmluvy prevyšuje sumu 3 319 391,89 EUR (100 000 000 Sk).

Schvaľovací proces je v zákone definovaný veľmi rámcovo a stručne, resp. nie je vôbec bližšie špecifikovaný. Zákon obsahuje iba konštatovanie povinnosti subjektu verejnej správy získať za účelom uzatvorenia koncesnej zmluvy súhlas vlády SR a povinnosti predloženia stanoviska Ministerstva financií SR k návrhu koncesnej zmluvy, ktorej znenie je predmetom schvaľovania. Stanovisko Ministerstva financií SR obsahuje v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy posúdenie dôsledkov realizácie predmetnej koncesnej zmluvy na vykazovanie dlhu verejnej správy, a to v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu, pričom tento postup je dôsledkom záväzku Slovenskej republiky dodržiavať Maastrichtské kritériá. Za účelom vyhotovenia stanoviska, ako aj následného monitorovania, je subjekt verejnej správy, ktorý koncesnú zmluvu predkladá, povinný na žiadosť Ministerstva financií SR predložiť údaje potrebné na účely hodnotenia a vykazovania dlhu verejnej správy.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Zakotvenie schvaľovacieho procesu zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy sa nezameriava na bližšiu špecifikáciu samotného schvaľovacieho procesu, ako ani na zakotvenie podmienok udelenia súhlasu. Aj keď je z účelu predmetných ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy zrejmé, že súhlasu podliehajú aj dodatky ku koncesnej zmluve, toto zo zákona nevyplýva tak explicitne, aby to nevzbudzovalo pochybnosti potenciálnych súkromných partnerov a ich financujúcich bánk. Zavedenie obsiahlejšej a adresnejšej úpravy by viedlo k vytvoreniu transparentnejšieho, koncepcnejšieho a pre zúčastnené subjekty istejšieho právneho prostredia, týkajúceho sa tých PPP projektov, ktoré sú svojím rozsahom a objemom potrebných financií natoľko významné, že vyžadujú prísnejší postup a vyššiu mieru dohľadu, čo by malo byť zabezpečené práve schvaľovacím procesom vlády SR.

---

<sup>28</sup> 3 319 391,89 EUR (prepočet v zmysle ustanovenia § 9 ods. 2 zákona č. 659/2007 Z.z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy pod schvaľovací proces v zmysle § 19 ods. 15 záväzne subsumuje iba koncesné zmluvy na stavebné práce a úpravou prípadného schvaľovacieho procesu pri koncesných zmluvách na služby a kvázikoncesiach sa nezaobrá, čo je dôsledkom skutočnosti, že tieto doteraz neboli v právnom poriadku Slovenskej republiky vôbec zakotvené a upravené.

Zákon zároveň upravuje len povinnosť schválenia koncesnej zmluvy, nie však štúdie uskutočniteľnosti, ktorá by mala byť predpokladom spustenia akéhokoľvek PPP projektu. Samotné verejné obstarávanie koncesíí je veľmi nákladný proces a preto by jeho spusteniu mala predchádzať schválená štúdia uskutočniteľnosti, resp. projekt so zohľadnením jej výsledkov.

Ďalším nedostatkom uvedeného zákonného ustanovenia je, že stanovisko Ministerstva financií SR sa podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy zaoberá dôsledkami realizácie predmetnej koncesnej zmluvy na vykazovanie dlhu verejnej správy. Toto však nemožno vzhľadom na účel schvaľovania koncesnej zmluvy považovať za dostatočné. Ingerencia Ministerstva financií SR v schvaľovacom procese ako aj schválenie vládou SR sa v zmysle pôvodného zámeru mala obmedzovať len na formálne posúdenie toho, ako sa bude dlh vykazovať, nie však na výhodnosť koncesnej zmluvy z hľadiska rozpočtu verejnej správy (tzv. hodnotu za peniaze). V súčasnosti sa obsah stanoviska Ministerstva financií SR riadi podľa Interného riadiaceho aktu MF SR č. 16/2008, ktorý nadobudol účinnosť dňom 1.8.2008. V zmysle jeho znenia sa stanovisko skladá z piatich častí a obsahuje okrem úvodu a záveru aj zhodnotenie vplyvu realizácie PPP projektu na prebytok/schodok rozpočtu verejnej správy a dlh verejnej správy, zhodnotenie vplyvu realizácie PPP projektu na rozpočtovú politiku vlády SR, ako aj posúdenie dodržiavania metodických dokumentov vypracovaných Ministerstvom financií SR pri príprave PPP projektu. Keďže účelom schválenia koncesnej zmluvy vládou SR by mala byť okrem kontroly nad dlhom verejnej správy aj výhodnosť koncesnej zmluvy z hľadiska rozpočtu verejnej správy (tzv. hodnota za peniaze) a dodržiavanie dobrej praxe pri príprave PPP projektu „je predmet stanoviska MF SR upravený v platnom zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy nedostatočný.

Problematickým sa javí tiež použitie spojenia „*hodnota plnenia z tejto zmluvy za stavebné práce*“. V danom prípade nie je jasné, či ide len o predpokladané stavebné náklady v ich nominálnom vyjadrení alebo o nominálnu hodnotu príjmov koncesionára, ktoré budú uhradené vo forme platieb od užívateľov či platieb za dostupnosť. Použitie spojenia „*hodnota plnenia z tejto zmluvy za stavebné práce*“ nepredstavuje samo osebe prekážku realizovateľnosti projektov, z hľadiska systematiky právneho poriadku sa však javí vhodnejšie, aby bolo ustanovenie § 19 ods. 15 zákona o rozpočtových pravidlách viazané skôr na hodnotu zákazky, za ktorú by sa mala v prípade PPP projektov považovať suma príjmov koncesionára podľa koncesnej zmluvy.

Dôležitým aspektom súvisiacim s rozpočtovou disciplínou, ktorý súčasné znenie zákona opomína je aj následná kontrola a vyhodnocovanie plnenia zmluvy. Je mimoriadne dôležité, aby boli PPP projekty a ich úspešnosť periodicky vyhodnocované a tieto dáta mohli byť k dispozícii Ministerstvu financií SR a iným dotknutým orgánom štátnej správy.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

V nadväznosti na navrhovanú novelizáciu zákona o verejnom obstarávaní, ktorej cieľom je aj zakotvenie a zjednotenie podmienok, predpokladov a postupov vzťahujúcich sa na koncesie na stavebné práce, koncesie na služby, ako aj kvázikoncesie, sa navrhuje rozšíriť schvaľovací proces v zmysle ustanovenia § 19 ods. 15 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy aj na koncesie na služby a kvázikoncesie.

Vzhľadom na nedostatočne vymedzený predmet obligatórneho stanoviska Ministerstva financií SR (len dôsledky realizácie koncesnej zmluvy na vykazovanie dlhu verejnej správy), sa navrhuje v zákone

o rozpočtových pravidlách nedefinovať predmet tohto stanoviska. Úprava konkrétnych náležitostí tohto stanoviska je postačujúca v Internom riadiacom akte MF SR č. 16/2008 a zároveň v metodických dokumentoch schválených vládou SR a zverejnených na internetovej stránke MF SR.

Zároveň považujeme za vhodné viazať hranicu, po prekročení ktorej je subjekt verejnej správy (s výnimkou subjektu verejnej správy, ktorým je obec, vyšší územný celok a nimi zriadená rozpočtová organizácia a príspevková organizácia) povinný predložiť koncesnú zmluvu na schválenie vláde SR, na sumu príjmov koncesionára podľa koncesnej zmluvy. Výška sumy ponechaná je na diskusiu, minimálne sa však odporúča zjednotenie s finančným limitom určeným v zmysle § 4 zákona o verejnom obstarávaní pre nadlimitné zákazky na uskutočnenie stavebných prác, t.j. 5 150 000 EUR.

V rámci úpravy povinnosti získania súhlasu vlády SR pre koncesnú zmluvu je tiež vhodné upraviť schvaľovací proces tak, aby z jeho znenia bolo zrejmé, že po schválení koncesnej zmluvy vládou SR je možné do jej znenia zasahovať, ale len v nevyhnutnej miere a v takom rozsahu, aký bude pripustený na základe predmetného rozhodnutia vlády SR, vždy však za splnenia podmienky, že zmeny nebudú v rozpore so súťažnými podkladmi. Táto požiadavka sa javí byť primeraná vzhľadom na charakter PPP projektov a súvisiacu potrebu flexibility, z ktorej môžu v rámci procesu finančného uzavretia vyplynúť požiadavky na zmeny koncesnej zmluvy. V praxi, keď dochádza k finančnému uzavretiu projektu (teda zabezpečeniu financovania, uzavretiu úverových zmlúv a plneniu všetkých odkladacích podmienok financujúcich bánk z nich vyplývajúcich) môže dochádzať zo strany koncesionárov a financujúcich bánk k požiadavkám na formálne vyjasnenie, prípadne zmenu niektorých ustanovení zmluvy, ktoré môžu mať vplyv na cash flow koncesionára počas trvania koncesnej zmluvy alebo platby po jej ukončení. Tieto zmeny nemusia mať právne ani ekonomicky zásadný charakter, môžu však byť pre úverové výbory bánk podstatné. Akceptácia týchto zmien nemusí predstavovať pre verejného partnera akékoľvek riziko, resp. dopad na rozpočet, zmena bez predchádzajúcej autorizácie vlády SR však momentálne možná nie je. Preto sa javí ako účelné takúto flexibilitu zaviesť.

Vo vzťahu k schvaľovaniu dodatkov by bolo vhodné výslovne uviesť, že sa na ne primerane aplikuje proces uplatňovaný pri schvaľovaní koncesnej zmluvy, t.j. potreba získania súhlasu vlády SR, ako aj predchádzajúceho stanoviska Ministerstva financií SR, ale len za predpokladu, že predmetný dodatok má z hľadiska svojho obsahu vplyv na výšku plnenia z koncesnej zmluvy, prípadne rozdelenie rizika a tým pádom by jeho realizácia mohla mať dôsledky na hodnotu za peniaze alebo vykazovanie dlhu verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu.

Vláda SR ako vrcholný orgán výkonnej moci, ktorý okrem iného rozhoduje o zásadných opatreniach na zabezpečenie hospodárskej a sociálnej politiky Slovenskej republiky by mala mať právo schváliť koncesnú zmluvu napríklad aj v prípade negatívneho stanoviska Ministerstva financií SR. Okrem prirodzeného záujmu verejného a súkromného partnera, je požiadavka na právnu istotu vo vzťahu k platnosti koncesnej zmluvy mimoriadne dôležitá z hľadiska zabezpečenia záujmov financujúcich bánk, u ktorých môže byť akákoľvek pochybnosť dôvodom na odstúpenie od financovania, čo nevyhnutne vedie ku kolapsu projektu ako takého.

Absenciu následného informačného mechanizmu vo vzťahu k plneniu koncesnej zmluvy je možné napraviť zakotvením povinnosti informovania Ministerstva financií SR zo strany orgánu, ktorý koncesnú zmluvu uzavrel.

<b>Záver:</b>	<p>Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, predmetom ktorej bude:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ rozšírenie schvaľovacieho procesu na koncesie na služby a kvázikoncesie,</li><li>▪ viazať povinnosť schválenia koncesnej zmluvy vládou SR na sumu príjmov koncesionára podľa koncesnej zmluvy;</li><li>▪ stanoviť limit sumy predpokladaných príjmov koncesionára resp. príjmov koncesionára, po prekročení ktorého je subjekt verejnej správy (s výnimkou subjektu</li></ul>
---------------	---

	<p>verejnej správy, ktorým je obec, vyšší územný celok a nimi zriadená rozpočtová organizácia a príspevková organizácia) povinný koncesnú zmluvu na schválenie vláde SR,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vypustenie úpravy predmetu obligatórneho stanoviska Ministerstva financií SR, podľa ktorej sa v tomto stanovisku hodnotia v súčasnosti len dôsledky realizácie koncesnej zmluvy na vykazovanie dlhu verejnej správy</li> <li>▪ zakotvenie možnosti realizovania zmien koncesnej zmluvy po schválení koncesnej zmluvy vládou SR; explicitné zakotvenie aplikácie získania stanoviska Ministerstva financií SR a schvaľovania dodatkov, ak ich realizácia môže mať vplyv na hodnotu za peniaze alebo vykazovanie dlhu verejnej správy;</li> <li>▪ zakotvenie povinnosti informovať Ministerstvo financií SR na jeho žiadosť o priebehu plnenia koncesnej zmluvy.</li> </ul>
--	---

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 17a

*Pravidlá uzatvárania zmlúv v osobitných prípadoch*

*(1) Obec, vyšší územný celok a nimi zriadené a založené právnické osoby sú povinní pri uskutočňovaní postupov podľa osobitného predpisu 23a) dodržiavať pravidlá uvedené v odsekoch 2 až 8.*

*(2) Obec, vyšší územný celok a nimi zriadené a založené právnické osoby oznamujú ministerstvu financií začatie zadávania koncesie na stavebné práce podľa osobitného predpisu 23a) a predkladajú ministerstvu financií návrh koncesnej zmluvy na stavebné práce pred jej uzavretím.*

*(3) Vyšší územný celok a ním zriadené a založené právnické osoby postupujú podľa odseku 2, ak hodnota plnenia zo zmluvy podľa odseku 2 za stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť, prevyšuje sumu 100 000 000 Sk<sup>29</sup>.*

*(4) Obec a ňou zriadené a založené právnické osoby postupujú podľa odseku 2, ak hodnota plnenia zo zmluvy podľa odseku 2 za stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť, prevyšuje sumu pri obciach*

- |                                   |                          |                                     |
|-----------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| <i>a) s počtom obyvateľov do</i>  | <i>1 000</i>             | <i>12 000 000 Sk,</i>               |
| <i>b) s počtom obyvateľov od</i>  | <i>1 001 do 3 000</i>    | <i>20 000 000 Sk,</i>               |
| <i>c) s počtom obyvateľov od</i>  | <i>3 001 do 5 000</i>    | <i>35 000 000 Sk,</i>               |
| <i>d) s počtom obyvateľov od</i>  | <i>5 001 do 10 000</i>   | <i>50 000 000 Sk,</i>               |
| <i>e) s počtom obyvateľov od</i>  | <i>10 001 do 50 000</i>  | <i>65 000 000 Sk,</i>               |
| <i>f) s počtom obyvateľov od</i>  | <i>50 001 do 100 000</i> | <i>75 000 000 Sk,</i>               |
| <i>g) s počtom obyvateľov nad</i> | <i>100 001</i>           | <i>100 000 000 Sk<sup>30</sup>.</i> |

<sup>29</sup> 3 319 391,89 EUR (prepočet v zmysle ustanovenia § 9 ods. 2 zákona č. 659/2007 Z.z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

<sup>30</sup> a) s počtom obyvateľov do 1 000 398 327,03 EUR,  
b) s počtom obyvateľov od 1 001 do 3 000 663 878,38 EUR,  
c) s počtom obyvateľov od 3 001 do 5 000 1 161 787,16 EUR,  
d) s počtom obyvateľov od 5 001 do 10 000 1 659 695,94 EUR,  
e) s počtom obyvateľov od 10 001 do 50 000 2 157 604,73 EUR,  
f) s počtom obyvateľov od 50 001 do 100 000 2 489 543,92 EUR,  
g) s počtom obyvateľov nad 100 001 3 319 391,89 EUR

(prepočet v zmysle ustanovenia § 9 ods. 2 zákona č. 659/2007 Z.z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

(5) Ministerstvo financií posúdi predložený návrh zmluvy podľa odseku 2 a vydáva k nemu stanovisko z hľadiska dôsledkov realizácie tejto zmluvy na vykazovanie dlhu verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu najneskôr do 60 dní odo dňa doručenia návrhu zmluvy podľa odseku 2. V odôvodnených prípadoch možno túto lehotu predĺžiť o 30 dní.

(6) Ak na základe stanoviska podľa odseku 5 realizácia zmluvy podľa odseku 2 má dôsledky na vykazovanie dlhu verejnej správy, obec, vyšší územný celok a nimi zriadené a založené právnické osoby môžu uzatvoriť túto zmluvu, len ak súčet hodnoty plnenia z tejto zmluvy za stavebné práce, ktoré sa majú uskutočniť, súhrn hodnôt plnenia za stavebné práce z už uzavretých zmlúv podľa odseku 2 s finančnými dôsledkami na rozpočet obce alebo na rozpočet vyššieho územného celku v nasledujúcich rokoch a celkovej sumy dlhu obce alebo vyššieho územného celku podľa § 17 ods. 7 neprekročí limit uvedený v § 17 ods. 6 písm. a) a súčet sumy ročného peňažného plnenia z týchto zmlúv a sumy ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí limit uvedený v § 17 ods. 6 písm. b).

(7) Ak na základe stanoviska podľa odseku 5 realizácia zmluvy podľa odseku 2 nemá dôsledky na vykazovanie dlhu verejnej správy, obec, vyšší územný celok a nimi zriadené a založené právnické osoby môžu uzatvoriť túto zmluvu, len ak súčet sumy ročného peňažného plnenia z tejto zmluvy, sumy ročného peňažného plnenia z už uzavretých zmlúv podľa odseku 2 z rozpočtu obce alebo z rozpočtu vyššieho územného celku a sumy ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí limit uvedený v § 17 ods. 6 písm. b).

(8) Obec, vyšší územný celok a nimi zriadené a založené právnické osoby predkladajú na žiadosť ministerstva financií aj ďalšie údaje potrebné na účely hodnotenia a vykazovania dlhu verejnej správy.

(9) Dodržanie postupu podľa odsekov 2, 3 a 4 a podmienok podľa odsekov 6 a 7 preveruje hlavný kontrolór obce a hlavný kontrolór vyššieho územného celku.

(10) Nedodržanie postupu podľa odsekov 2, 3 a 4 a porušenie podmienok podľa odsekov 6 a 7 je hlavný kontrolór obce a hlavný kontrolór vyššieho územného celku povinný bezodkladne oznámiť ministerstvu financií.

(11) Ustanovenia odsekov 2, 5, 6, 7, 9 a 10 sa vzťahujú na návrh dodatku k zmluve podľa odseku 2 rovnako.<sup>31</sup>

#### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Ustanovenie § 17a zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy upravuje pre verejného partnera, ktorým je obec, VÚC a nimi zriadené a založené právnické osoby osobitné pravidlá, ktoré je verejný partner povinný aplikovať a dodržiavať pri uzatváraní koncesných zmlúv na stavebné práce, pri ktorých je zároveň povinný uskutočňovať postupy podľa § 66 a § 97 zákona o verejnom obstarávaní.

Pri realizácii PPP projektov, ktoré podliehajú zákonnej úprave v zmysle § 17a zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy majú obce, VÚC a nimi zriadené a založené právnické osoby oznamovaciu povinnosť voči Ministerstvu financií SR. Predmetom oznámenia v zmysle § 17a ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy je začatie obstarávania koncesie na stavebné práce podľa § 66 alebo § 97 zákona o verejnom obstarávaní. Zároveň je verejný partner povinný

---

<sup>31</sup> V súčasnej dobe sa pripravuje novela zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorej predmetom bude aj novelizácia ustanovenia § 17a.

predložiť Ministerstvu financií SR návrh koncesnej zmluvy pred jej uzavretím. Tieto povinnosti sa v prípade, ak je verejným partnerom VÚC alebo ním zriadená a založená právnická osoba, vzťahujú na koncesné zmluvy na stavebné práce, podľa ktorých prevyšuje hodnota plnenia sumu 3 319 391,89 EUR (100 000 000 Sk). V prípade verejného partnera, ktorý je obcou alebo ňou zriadenou a založenou právnickou osobou, je finančný limit pre postup v zmysle § 17a zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy stanovený v závislosti od počtu obyvateľov obce, a to v rozpätí od 398 327,03 EUR (12 000 000 Sk) do 3 319 391,89 EUR (100 000 000 Sk).

Ustanovenie § 17a zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy ďalej ustanovuje postup Ministerstva financií SR potom, ako mu verejný partner predloží návrh koncesnej zmluvy na stavebné práce na posúdenie. Ministerstvo financií SR v lehote 60 dní (táto môže byť v odôvodnených prípadoch predĺžená o 30 dní) posúdi predložený návrh koncesnej zmluvy z hľadiska dôsledkov realizácie tejto zmluvy na vykazovanie dlhu verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu a vydá k nemu stanovisko.

Ministerstvo financií SR vo svojom stanovisku konštatuje, či realizácia koncesnej zmluvy má alebo nemá dôsledky na vykazovanie dlhu verejnej správy. V prípade, ak realizácia koncesnej zmluvy

- **má dôsledky na vykazovanie dlhu verejnej správy** - ustanovenie § 17a ods. 6 upravuje obmedzenia plynúce pre verejného partnera. V takomto prípade môže obec, VÚC a nimi zriadená a založená právnická osoba uzatvoriť zmluvu len ak hodnoty plnenia z tejto koncesnej zmluvy nepresiahnu spolu s hodnotami plnenia z už uzavretých zmlúv a celkovou sumou dlhu obce alebo vyššieho celku limit, ktorý predstavuje 60% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a zároveň súčet ročných peňažných plnení z koncesných zmlúv a ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka,
- **nemá dôsledky na vykazovanie dlhu verejnej správy** – ustanovenie § 17a ods. 7 stanovuje pre obec, VÚC a nimi zriadenú a založenú právnickú osobu obmedzenie, v zmysle ktorého môže verejný partner uzatvoriť koncesnú zmluvu len ak súčet ročných peňažných plnení z tejto koncesnej zmluvy, z už uzavretých koncesných zmlúv a ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy postup podľa § 17a subjektu, ktorý je obcou, VÚC alebo nimi zriadenou a založenou právnickou osobou, predpisuje aj v prípade návrhu dodatku ku koncesnej zmluve.

#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Spresenie a rozšírenie úpravy koncesii je v záujme hospodárneho a transparentného implementovania formátu PPP v podmienkach územnej samosprávy. Zákon sa zatiaľ vzťahuje len na koncesie na stavebné práce a rovnako neobsahuje povinnosť vypracovať štúdiu uskutočniteľnosti.

Ustanovenie § 17a ods. 11 zákona neobsahuje spresnenie obsahu a predmetu úpravy návrhu dodatku ku koncesnej zmluve, ktorý podlieha rovnakému postupu ako samotná koncesná zmluva.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy navyše neupravuje otázku nedodržania zákonných podmienok a postupu zo strany verejného partnera, resp. okrem pokút neustanovuje žiadne výslovne stanovené špecifické následky takéhoto konania vo vzťahu k platnosti koncesnej zmluvy uzavretej v rozpore so zákonnými podmienkami. V ustanovení § 17a ods. 9 a ods. 10 zákona sa nachádza iba určenie kontrolujúceho subjektu a povinnosť oznámiť zistené nedodržanie zákonných postupov, pričom zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy neustanovuje ďalší postup

(okrem všeobecného sankčného postupu podľa § 20 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy). Pri praktickej aplikácii zákona sa však vychádza zo skutočnosti, že následkom nedodržania zákonných podmienok a postupu verejného partnera je neplatnosť koncesnej zmluvy, hoci to zákon explicitne neustanovuje.

Podobne ako je tomu pri zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy, tento zákon zároveň nepožaduje, aby Ministerstvo financií SR vo svojom stanovisku posúdilo aj výhodnosť koncesnej zmluvy, resp. tzv. hodnotu za peniaze.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

V nadväznosti na novú komplexnú koncepciu úpravy PPP projektov, ktorá má za cieľ popri koncesných zmluvách na stavebné práce zakotviť aj koncesné zmluvy na služby a kvázikoncesie, sa navrhuje systematické začlenenie koncesných zmlúv na služby a kvázikoncesí do zákonnej úpravy postupu v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, pričom sa navrhuje, aby finančné limity, po prekročení ktorých je verejný partner povinný postupovať v zmysle osobitného postupu, boli stanovené v rovnakej výške pre koncesné zmluvy na stavebné práce, koncesné zmluvy na služby, ako aj pre kvázikoncesné zmluvy.

Úprava predmetných limitov sa navrhuje v nasledovnom rozsahu:

- limit stanovený v § 17a ods. 3 bude vo výške 5.150.000 EUR,
- limity stanovené v § 17a ods. 4 budú upravené v nasledovných výškach (v závislosti od počtu obyvateľov obce):

a) s počtom obyvateľov do	1 000	618.000 EUR,
b) s počtom obyvateľov od	1 001 do 3 000	1.030.000 EUR,
c) s počtom obyvateľov od	3 001 do 5 000	1 802 500 EUR,
d) s počtom obyvateľov od	5 001 do 10 000	2.575.000 EUR,
e) s počtom obyvateľov od	10 001 do 50 000	3.347.500 EUR,
f) s počtom obyvateľov od	50 001 do 100 000	3.862.500 EUR,
g) s počtom obyvateľov nad	100 001	5.150.000 EUR.

Pri stanovení limitov boli použité nasledovné východiskové hypotézy:

1. stropný limit bol zjednotený s finančným limitom určeným v zmysle § 4 zákona o verejnom obstarávaní pre nadlimitné zákazky na uskutočnenie stavebných prác, t.j. 5 150 000 EUR,
2. zámer upraviť jednotlivé peňažné hodnoty v nadväznosti na prechod zo slovenskej meny na menu euro a
3. zachovanie pomerných výšok limitov v nadväznosti na počet obyvateľov v zmysle aktuálne platnej zákonnej úpravy.

Z dôvodu zabezpečenia kontroly rozpočtu verejnej správy je zároveň vhodné v rámci stanoviska Ministerstva financií SR požadovať aj posúdenie výhodnosti koncesnej zmluvy, resp. tzv. hodnoty za peniaze.

Aj keď by sa z hľadiska kontroly rozpočtu verejnej správy mohlo javiť ako vhodné zakotviť obligatórny súhlas Ministerstva financií SR s koncesnou zmluvou, máme za to, že cieľom Analýzy a z nej vyplývajúcich legislatívnych opatrení nie je neprimeraným spôsobom zasahovať do práv územných samospráv. Sankcia neplatnosti zmluvy je dostatočným nástrojom na to, aby boli samosprávy motivované stanovisko Ministerstva financií SR rešpektovať.

Zároveň by bolo vhodné a účelné upraviť definovanie dodatku ku koncesnej zmluve v zmysle § 17a ods. 11, a to tak, aby zo znenia príslušného ustanovenia bolo zrejmé, že postup ustanovený pre samotné koncesné zmluvy je nutné dodržať a aplikovať iba pri realizácii tých dodatkov ku koncesným zmluvám, ktoré majú z hľadiska svojho obsahu vplyv na výšku plnenia z koncesnej zmluvy, prípadne



rozdelenie rizika a tým pádom by mohli mať dôsledky na hodnotu za peniaze alebo vykazovanie dlhu verejnej správy.

<b>Záver:</b>	<p>Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, predmetom ktorej bude:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ rozšírenie osobitného postupu aj na koncesie na služby a kvázikoncesie,</li><li>▪ stanovenie limitov sumy predpokladaných príjmov koncesionára resp. príjmov koncesionára, po prekročení ktorých je verejný partner povinný aplikovať osobitný postup v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy,</li><li>▪ spresnenie definovania dodatku ku koncesnej zmluve v zmysle § 17a ods. 11 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy,</li><li>▪ vypustenie úpravy predmetu obligatórneho stanoviska Ministerstva financií SR, podľa ktorej sa v tomto stanovisku hodnotia v súčasnosti len dôsledky realizácie koncesnej zmluvy na vykazovanie dlhu verejnej správy,</li><li>▪ zakotvenie povinnosti informovať Ministerstvo financií SR na jeho žiadosť o priebehu plnenia koncesnej zmluvy nielen na účely hodnotenia a vykazovania dlhu verejnej správy.</li></ul>
---------------	---

## 6. Konkurzné právo

### Úvod do problematiky:

Riziko úpadku<sup>32</sup> je potrebné zohľadniť

- a) na strane súkromného partnera (SPV, koncesionára), ako aj
- b) na strane verejného partnera.

V krátkosti sa k otázkam konkurzného práva zmieňuje Legislatívny sprievodca UNCITRAL. Zaoberá sa najmä rizikom insolventnosti na strane súkromného partnera. Konštatuje, že veľa krajín množstvo otázok, ktoré s úpadkom či už na strane súkromného alebo verejného partnera súvisia, vedie k prijímaniu osobitných ustanovení v ich právnych poriadkoch. Ide najmä o nasledovné otázky, ktoré by mal právny poriadok riešiť:

1. otázka klasifikácie veriteľov a vyčlenenie skupiny zaistených veriteľov, čo by mohlo uľahčiť financovanie PPP projektov, resp. ochotu financujúcich subjektov poskytovať peňažné prostriedky na financovanie projektov,
2. upravenie možnosti reštrukturalizácie skôr ako sa pristúpi k radikálnemu konkurznému konaniu,
3. prijatie osobitných ustanovení, ktoré zabezpečia ďalšie poskytovanie verejnej služby aj napriek konkurzu na majetok súkromného partnera,
4. ustanovenia, ktorých cieľom je zabrániť transakciám dlžníka krátko pred začatím konkurzného konania.

K uvedenému možno konštatovať, že zákon č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o konkurze a reštrukturalizácii“) úpravu zmienovaných otázok rieši.

Riziko spojené s úpadkom verejného partnera je eliminované tým, že voči väčšine subjektov verejnej správy nie je možné viesť konkurzné konanie, ako bude bližšie uvedené nižšie, nakoľko za ich záväzky zodpovedá štát. Treba však mať na pamäti, že uvedené sa netýka všetkých subjektov,

<sup>32</sup> Dlžník je v úpadku, ak je platobne neschopný alebo predĺžený, pričom platobne neschopný je ten, kto má viac ako jedného veriteľa a nie je schopný plniť 30 dní po lehote splatnosti viac ako jeden peňažný záväzok a predĺžený je ten, kto je povinný viesť účtovníctvo podľa osobitného predpisu, má viac ako jedného veriteľa a hodnota jeho splatných záväzkov presahuje hodnotu jeho majetku (§ 3 zákona č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

napríklad rozpočtových a príspevkových organizácií obcí a VÚC, voči ktorým je možné viesť konkurzné prípadne reštrukturalizačné konanie.

V prípade rizika úpadku a následného konkurzu súkromného partnera je potrebné rozlišovať dve situácie:

- súkromný partner vlastní prevádzkovanú infraštruktúru
- súkromný partner nevlastní prevádzkovanú infraštruktúru.

Je potrebné uviesť, že už samotná požiadavka na vytvorenie SPV, ktorá je pri realizácii PPP projektov vo všeobecnosti prijímaná, je snahou predchádzať riziku konkurzu a to cestou striktného oddelenia aktív súkromného partnera, ktorý zabezpečuje realizáciu PPP projektu a akcionárov SPV.

Následkom úpadku a konkurzu súkromného partnera, ktorý nevlastní prevádzkovanú infraštruktúru je situácia, v ktorej je najmä ohrozené ďalšie poskytovanie verejnej služby, a za tým účelom je potrebné, aby osobitné ustanovenia takúto situáciu riešili.

Za predpokladu, že súkromný partner vlastní prevádzkovanú infraštruktúru, je situácia zložitejšia, nakoľko tento majetok by sa stal súčasťou konkurznej podstaty, čo nie je žiaduce. Je potrebné uviesť, že ak by bol tento majetok zaťažený napr. na zabezpečenie pohľadávok financujúcej banky voči koncesionárovi, situácia by bola obdobná aj v prípade, že by koncesionár nevlastnil prevádzkovanú infraštruktúru.

Záveru vyplývajúce z analýzy jednotlivých ustanovení uvádzame kvôli prehľadnosti v závere tejto časti.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o konkurze a reštrukturalizácii

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 2

*Tento zákon sa nevzťahuje na usporiadanie majetkových pomerov dlžníka, ktorým je štát, štátna rozpočtová organizácia, štátna príspevková organizácia, štátny fond, obec, vyšší územný celok alebo iná osoba, za ktorej všetky záväzky zodpovedá alebo ručí štát. Tento zákon sa nevzťahuje ani na usporiadanie majetkových pomerov dlžníka, ktorým je Národná banka Slovenska, Fond ochrany vkladov a Garančný fond investícií.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Predmetné ustanovenie upravuje vylúčenie použitia zákona o konkurze a reštrukturalizácii. Z pôsobnosti zákona o konkurze a reštrukturalizácii sú vylúčené subjekty taxatívne vymedzené predmetným ustanovením. Možno teda konštatovať, že ide o subjekty, za záväzky ktorých ručí alebo inak zodpovedá štát. Z toho dôvodu nie je možné ani voči nim začať konkurzné prípadne reštrukturalizačné konanie. Ako k tomuto ustanoveniu uvádza dôvodová správa k zákonu o konkurze a reštrukturalizácii, ak štát poskytne generálnu záruku za všetky záväzky určitej osoby, nie je dôvod, aby sa jej majetkové pomery riešili konkurzom prípadne reštrukturalizáciou, nakoľko veritelia tejto osoby sa môžu – ak dlžník neplní riadne a včas – domáhať splnenia svojich záväzkov priamo od štátu a nie je potrebné ich uspokojovať kolektívne, resp. prostredníctvom plánu. Z pôsobnosti zákona o konkurze a reštrukturalizácii však zákon na základe prevládajúcich názorov nevyníma rozpočtové organizácie obce alebo vyššieho územného celku ani príspevkové organizácie obce alebo vyššieho územného celku.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o verejnom obstarávaní

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 31 ods. 2

*Verejný obstarávateľ ani obstarávateľ nesmie vyžadovať od skupiny dodávateľov, aby vytvorila právne vzťahy do predloženia ponuky. Verejný obstarávateľ a obstarávateľ však môže vyžadovať vytvorenie právnych vzťahov, ak ponuka skupiny dodávateľov bola prijatá a vytvorenie právnych vzťahov je potrebné z dôvodu riadneho plnenia zmluvy.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Snahou predchádzať riziku úpadku súkromného partnera je požiadavka na zriadenie osobitného subjektu (SPV), ktorý je zakladaný za účelom zabezpečiť plnenie z koncesnej zmluvy. Úpadku súkromného partnera možno predchádzať striktným oddelením aktív SPV (účelovo zriadenej spoločnosti, t.j. koncesionára) ako osobitného subjektu a aktív akcionárov zakladajúcich SPV.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

V tejto súvislosti súčasná právna úprava umožňuje vyžadovať vytvorenie právnych vzťahov od skupiny dodávateľov, ak ponuka skupiny dodávateľov bola prijatá a vytvorenie právnych vzťahov je potrebné z dôvodu riadneho plnenia zmluvy. Súčasná právna úprava je teda vyhovujúca s tým, že je potrebné zohľadniť skutočnosti uvedené v časti I. časti V tejto Analýzy Verejné obstarávanie.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o konkurze a reštrukturalizácii

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 45 ods. 3

*Ak úpadca pred vyhlásením konkurzu uzatvoril zmluvu o vzájomnom plnení, ktorú úpadca ani druhá zmluvná strana v čase vyhlásenia konkurzu ešte nesplnili alebo ktorí si navzájom splnili len čiastočne, správca ako aj druhá zmluvná strana môže od zmluvy v rozsahu ešte navzájom nesplnených záväzkov odstúpiť; nároky druhej zmluvnej strany z odstúpenia od zmluvy však možno v konkurze uplatniť len prihláškou ako podmienenú pohľadávku.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Je vo verejnom záujme, aby bolo zabezpečené kontinuálne poskytovanie verejnej služby, ktorú na základe koncesnej zmluvy poskytuje koncesionár. Pre prípad vyhlásenia konkurzu na majetok koncesionára je zabezpečenie poskytovania verejnej služby reálne ohrozené. Preto by mal právny poriadok upravovať osobitné ustanovenia, ktoré zabezpečia kontinuitu v poskytovaní verejnej služby. Verejný partner by mal byť v takomto prípade oprávnený odstúpiť od koncesnej zmluvy a zadať poskytovanie verejnej služby tretej osobe (novému koncesionárovi).

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Citované ustanovenie umožňuje verejnému partnerovi od koncesnej zmluvy odstúpiť, súčasná právna úprava tejto otázky je preto vyhovujúca. V tejto súvislosti sú taktiež relevantné otázky spojené s tzv. „step – in rights“, ako bolo uvedené v časti I. časti V tejto Analýzy Verejné obstarávanie.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o konkurze a reštrukturalizácii

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 67 ods. 1

*Konkurzu podlieha*

- a) *majetok, ktorý patril úpadcovi v čase vyhlásenia konkurzu,*
- b) *majetok, ktorý úpadca nadobudol počas konkurzu,*
- c) *majetok, ktorý zabezpečuje úpadcove záväzky,*
- d) *iný majetok, ak to ustanovuje tento zákon.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Na vyššie uvedené ustanovenie je potrebné upozorniť z toho hľadiska, že je potrebné mať na pamäti, že pre prípad vyhlásenia konkurzu na majetok koncesionára, sa súčasťou konkurznej podstaty stane majetok, ktorý patril úpadcovi v čase vyhlásenia konkurzu, ale aj majetok, ktorý zabezpečuje úpadcove pohľadávky.

Samotné ustanovenie nie je legislatívnou prekážkou realizovateľnosti PPP projektov, avšak v kontexte predmetného ustanovenia vyvstáva potreba zabrániť tomu, aby sa infraštruktúrny majetok, resp. majetok určený osobitným predpisom, ak je v dispozícii koncesionára v súvislosti s koncesnou zmluvou alebo ak zabezpečuje pohľadávky bánk voči koncesionárovi stal súčasťou konkurznej podstaty v prípade vyhlásenia konkurzu na majetok koncesionára a je preto potrebné prijať osobitné ustanovenia, ktoré zabránia tomu, aby sa infraštruktúrny majetok dostal do konkurznej podstaty, ako je uvedené nižšie.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o konkurze a reštrukturalizácii

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 93

*Vecné práva k majetku pri jeho odplatnom prevode*

*(1) Pri speňažovaní majetku správca nie je viazaný zmluvnými predkupnými právami. V prípade speňažovania majetku, ku ktorému sa viaže zákonné predkupné právo alebo predkupné právo zriadené ako vecné právo, správca písomne ponúkne predmet predkupného práva za podmienok ustanovených osobitnými predpismi tomu, kto je z predkupného práva oprávnený; ak osobitný predpis neustanovuje kratšiu lehotu, správca nie je týmto predkupným právom viazaný, ak oprávnený predkupné právo nevyužije do 60 dní od doručenia písomnej ponuky.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Pre prípad, že by bol koncesionár počas doby trvania koncesnej zmluvy vlastníkom prevádzkovej infraštruktúry, resp. majetku určeného osobitným predpisom, je v záujme verejného partnera, aby sa tento majetok v prípade konkurzu na majetok koncesionára vrátil do vlastníctva verejného partnera resp. štátu. Jednou z možných alternatív je predkupné právo verejného partnera resp. štátu k predmetnému majetku. Ustanovenie § 93 zákona o konkurze a reštrukturalizácii rieši speňažovanie majetku, ku ktorému sa viažu predkupné práva. Ak by išlo výlučne o zmluvné predkupné právo (dohodnuté v koncesnej zmluve), správca by pri speňažovaní majetku takýmto predkupným právom nebol viazaný. V prípade zákonného predkupného práva, resp. predkupného práva zriadeného formou vecného bremena by bola situácia iná, správca by mal povinnosť ponúknuť oprávnenému tento majetok na odkúpenie.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Samotné ustanovenie nie je prekážkou realizovateľnosti PPP projektov. Je však potrebné na neho poukázať z toho hľadiska, že predkupné právo verejného partnera k infraštruktúre vo vlastníctve koncesionára je potrebné buď upraviť zákonom (napríklad doplniť ustanovenie, podľa ktorého má verejný partner, resp. štát, obec, VÚC a pod. predkupné právo k infraštruktúrnemu majetku, ktorý bol v dispozícii koncesionára v súvislosti s koncesnou zmluvou), alebo pamätať na to, že v kontexte zákona o konkurze a reštrukturalizácii je potrebné predkupné právo zriadiť ako vecné bremeno.

Predkupné právo však pravdepodobne nie je inštitútom, ktorý by sám o sebe uspokojivo riešil takúto situáciu. Od uzavretia koncesnej zmluvy totiž koncesionár už získal protiplnenie, a v záujme verejného partnera by pravdepodobne bolo nadobudnúť tento majetok za cenu zníženú o protiplnenie, ktoré bolo koncesionárovi poskytnuté. Na základe ustanovenia § 606 Občianskeho zákonníka je možné sa na cene, ktorú je oprávnený z predkupného práva povinný zaplatiť dohodnúť, ak však nie je cena dohodnutá, oprávnený je povinný zaplatiť cenu ponúknutú niekým iným.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

V súvislosti s uvedeným sa v záujme ochrany infraštruktúrneho majetku, resp. majetku určeného osobitným predpisom navrhuje v zákone o konkurze a reštrukturalizácii doplniť ustanovenie, podľa ktorého má verejný partner, resp. štát predkupné právo k infraštruktúrnemu majetku, resp. majetku určenému osobitným predpisom, ktorý bol vo vlastníctve koncesionára v súvislosti s koncesnou zmluvou, prípadne bol v súvislosti s koncesnou zmluvou zaťažený na zabezpečenie pohľadávok financujúcich bánk voči koncesionárovi, pričom kúpna cena bude znížená o protiplnenie ktoré koncesionár z koncesnej zmluvy získal od okamihu jej uzavretia, resp. kúpna cena, bude dohodnutá v koncesnej zmluve.

<b>Záver:</b>	<p>Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o konkurze a reštrukturalizácii, predmetom ktorej bude:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ doplnenie ustanovenia, podľa ktorého má verejný partner predkupné právo k infraštruktúrnemu majetku, resp. majetku určenému osobitným predpisom, ktorý bol vo vlastníctve koncesionára v súvislosti s koncesnou zmluvou, prípadne bol v súvislosti s koncesnou zmluvou zaťažený na zabezpečenie pohľadávok financujúcich bánk voči koncesionárovi, pričom kúpna cena bude znížená o protiplnenie, ktoré koncesionár z koncesnej zmluvy získal od okamihu jej uzavretia, resp. kúpna cena, bude dohodnutá v koncesnej zmluve.</li></ul>
---------------	--

## 7. Hospodárska súťaž

### Úvod do problematiky:

Aspekt ochrany hospodárskej súťaže je v kontexte PPP projektov potrebné vnímať najmä v rovine

- výberu súkromného partnera,
- zmeny zmluvy po výbere víťazného uchádzača;
- vzniku SPV;
- „*step in rights*“ ustanovení.

Požiadavka postupovať pri výbere súkromného partnera v súlade s pravidlami verejného obstarávania môže byť efektívnym nástrojom ochrany hospodárskej súťaže. Komisia v tomto smere usudzuje, že všetky európske subjekty súkromného sektora musia mať garantovaný prístup k PPP projektom, najmä cestou adekvátneho oznamovania zámeru realizovať PPP projekt. Verejný partner musí zabezpečiť, aby oznámenie bolo adresované všetkým súkromným subjektom, ktoré by mohli mať potenciálne záujem podieľať sa na projekte, a poskytnúť plné záruky neustrannosti v procese verejného obstarávania. Následne po výbere úspešného uchádzača sa koncesná zmluva v porovnaní so znením zverejnených súťažných podkladov môže meniť iba minimálne tak, aby zmeny neboli zmenou základných aspektov obsiahnutých v súťažných podkladoch. Pre konkrétne spoločnosti, ktoré sa chcú podieľať na PPP projekte, ale aj pre samotné SPV, ktoré za účelom plnenia koncesnej zmluvy vzniká, sú relevantné predpisy týkajúce sa koncentrácií. Z predpisov komunitárneho práva to sú Nariadenie Rady (ES) č. 139/2004 z 20. januára 2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikateľmi (ďalej len Nariadenie č. 139/2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikateľmi“), Nariadenie Komisie č. 802/2004 (ES) zo 7. apríla 2004 vykonávajúce Nariadenie Rady (ES) č. 139/2004 z 20. januára 2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikateľmi, Nariadenie Komisie (ES) č. 1033/2008 z 20. októbra 2008, ktorým sa mení a dopĺňa Nariadenie Komisie č. 802/2004 (ES) zo 7. apríla 2004 vykonávajúce Nariadenie Rady (ES) č. 139/2004 z 20. januára 2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikateľmi. Uvedené normy sú snahou predchádzať ohrozovaniu hospodárskej súťaže. Z konkrétnych zmluvných dojednaní, ktoré sa môžu často dostať do konfliktu s pravidlami hospodárskej súťaže sú to ustanovenia týkajúce sa „*step in rights*“. Ide o ustanovenia, ktoré dávajú veriteľom právo za určitých okolností vstupovať do práv koncesionára, resp. nahradiť koncesionára iným subjektom. Nakoľko výber tohto subjektu nepodlieha výberu podľa pravidiel verejného obstarávania, je potrebné postupovať pri formulovaní takýchto ustanovení s náležitou starostlivosťou tak, aby nedošlo k rozporu s pravidlami týkajúcimi sa hospodárskej súťaže. Úprava predmetných otázok v zákone č. 136/2001 Z.z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane hospodárskej súťaže“) je uvedená nižšie. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že slovenská legislatíva je vo vyššie zmienených súvislostiach v súlade s komunitárnymi predpismi. Zákon o verejnom obstarávaní nijako neobmedzuje uchádzačov z iných členských štátov v účasti na verejnom obstarávaní PPP projektov.

### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o ochrane hospodárskej súťaže

### **Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

#### § 39

Orgány štátnej správy pri výkone štátnej správy, orgány územnej samosprávy pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a orgány záujmovej samosprávy pri prenesenom výkone štátnej správy nesmú zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa alebo iným spôsobom obmedzovať súťaž.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Z uvedeného je zjavné, že výber súkromného partnera zo strany verejného partnera by mal byť založený na transparentných a objektívnych kritériách tak, aby udelenie možnosti účasti na PPP projekte nebolo chápané ako zvýhodňovanie určitého podnikateľa a teda de facto i obmedzovanie hospodárskej súťaže. Objektívnym a transparentným výberom koncesionára je možné taktiež minimalizovať riziko porušenia predpisov týkajúcich sa štátnej pomoci (bližšie k štátnej pomoci v časti 8. Štátna pomoc).

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Citované ustanovenie je v súlade s európskym súťažným právom a nie je prekážkou realizovateľnosti PPP projektov, avšak v súvislosti s výberom súkromného partnera je ako bolo uvedené Ad c) na neho pri realizácii PPP projektov potrebné pamätať.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o ochrane hospodárskej súťaže

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 8 ods. 5

*Podnikateľ, ktorý je vlastníkom alebo správcom unikátneho zariadenia, zneužije svoje dominantné postavenie na relevantnom trhu, ak odmietne k nemu zabezpečiť prístup a ak súčasne*

*a) unikátne zariadenie umožňuje uspokojiť požiadavky podnikateľa na využívanie unikátneho zariadenia pri súčasnom uspokojení požiadaviek vlastníka alebo správcu unikátneho zariadenia v čase najvyššieho dopytu po jeho službách a s prihliadnutím aj na plnenie jeho dlhodobých záväzkov,*

*b) podnikateľ žiadajúci o prístup k unikátnemu zariadeniu s cieľom využívať ho je schopný zabezpečiť dodržanie zodpovedajúcich kvalitatívnych a kvantitatívnych parametrov unikátneho zariadenia vyplývajúcich z požiadaviek na jeho prevádzku alebo ak podnikateľ žiadajúci o využívanie unikátneho zariadenia, ktorým je právo, je schopný zabezpečiť dodržanie všetkých požiadaviek na predmetné právo vyplývajúcich z osobitných predpisov,*

*c) podnikateľ žiadajúci o prístup k unikátnemu zariadeniu je schopný uhradiť vlastníkovi alebo správcovi unikátneho zariadenia primeranú odplatu.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Predmetom koncesnej zmluvy môže byť aj výstavba a prevádzka unikátneho zariadenia<sup>33</sup>. Mohlo by ísť predovšetkým o distribučné resp. rozvodné siete. V takomto prípade je nevyhnutné rátať s tým, že vlastník resp. správca unikátneho zariadenia bude povinný poskytnúť za splnenia určitých podmienok prístup k unikátnemu zariadeniu aj ostatným záujemcom. Navyše podnikateľ v dominantnom postavení (čo vlastník resp. správca unikátneho zariadenia bude) bude podliehať ex post kontrole Protimonopolného úradu SR, ktorý v rámci nej bude kontrolovať, či nezneužíva svoje dominantné postavenie aj inými v zákone o ochrane hospodárskej súťaže demonštratívne vymenovanými spôsobmi (napr. priamym alebo nepriamym vynucovaním neprimeraných cien).

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

---

<sup>33</sup> Unikátne zariadenie je zariadenie, infraštruktúra alebo jej časť, miesto alebo právo, ktorých vybudovanie alebo nadobudnutie iným podnikateľom nie je objektívne možné a bez prístupu ku ktorému alebo bez uplatnenia ktorého by došlo alebo mohlo dôjsť k obmedzeniu súťaže na príslušnom relevantnom trhu (§ 8 ods. 3)

Citované ustanovenie je v súlade s európskym súťažným právom a nie je prekážkou realizovateľnosti PPP projektov, je však potrebné pri realizácii PPP projektov pamätať na skutočnosti uvedené Ad c).

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o ochrane hospodárskej súťaže

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 9 ods. 1

*Koncentrácia na účely tohto zákona je proces ekonomického spájania podnikateľov, ktorým je*

- a) zlúčenie alebo splynutie dvoch alebo viacerých samostatných podnikateľov, alebo*
- b) získanie priamej alebo nepriamej kontroly jedným podnikateľom alebo viacerými podnikateľmi nad podnikom alebo nad časťou podniku iného podnikateľa alebo podnikateľov.*

§ 9 ods. 5

*Koncentrácia podľa odseku 1 písm. b) je aj vytvorenie spoločného podniku spoločne kontrolovaného dvoma alebo viacerými podnikateľmi, ktorý trvale vykonáva všetky funkcie samostatného ekonomického subjektu.*

§ 10 ods. 1

*Koncentrácia<sup>34</sup> podlieha kontrole úradu, ak*

- a) spoločný celosvetový celkový obrat účastníkov koncentrácie za uzavreté účtovné obdobie predchádzajúce vzniku koncentrácie je najmenej 46 000 000 eur a aspoň dvaja účastníci koncentrácie dosiahli v Slovenskej republike celkový obrat každý najmenej 14 000 000 eur za uzavreté účtovné obdobie predchádzajúce vzniku koncentrácie alebo*
- b) aspoň jeden z účastníkov koncentrácie dosiahol v Slovenskej republike celkový obrat najmenej 19 000 000 eur za uzavreté účtovné obdobie predchádzajúce vzniku koncentrácie a aspoň jeden ďalší účastník koncentrácie dosiahol celosvetový celkový obrat najmenej 46 000 000 eur za uzavreté účtovné obdobie predchádzajúce vzniku koncentrácie.*

§ 10 ods. 2

*Celkový obrat účastníka koncentrácie je súčet obratov*

- a) účastníka koncentrácie,*
- b) podnikateľov, v ktorých účastník koncentrácie priamo alebo nepriamo*
  - 1. má podiel na základnom imaní vyšší ako polovicu,*
  - 2. má právo vykonávať viac ako polovicu hlasovacích práv,*
  - 3. má právo vymenovať viac ako polovicu členov orgánov podnikateľa alebo*
  - 4. má právo riadiť jeho podnik,*
- c) podnikateľov, ktorí majú práva uvedené v písmene b) v podniku účastníka koncentrácie,*
- d) podnikateľov, v ktorých majú podnikatelia uvedení v písmene c) práva uvedené v písmene b),*
- e) podnikateľov, v ktorých dvaja alebo viacerí podnikatelia uvedení v písmenách a) až d) majú spoločne práva uvedené v písmene b).*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Založenie SPV, ktorý bude **trvale vykonávať všetky funkcie samostatného ekonomického subjektu**, môže z hľadiska súťažných pravidiel predstavovať koncentráciu, ktorá v prípade, že budú

---

<sup>34</sup> Koncentráciou je aj vytvorenie spoločného podniku spoločne kontrolovaného dvoma alebo viacerými podnikateľmi, ktorý trvale vykonáva všetky funkcie samostatného ekonomického subjektu (§ 9 ods. 5)



u zakladateľov dosiahnuté príslušné zákonné obrátové kritériá, bude podliehať kontrole Protimonopolného úradu SR. **V prípade, že by boli splnené obrátové kritériá v zmysle Nariadenia č. 139/2004** o kontrole koncentrácií medzi podnikateľmi, čím by sa predmetná koncentrácia stala koncentráciou s komunitárnou dimenziou, koncentráciu by mohla schvaľovať aj Komisia (možné by to bolo predovšetkým pri veľmi veľkých obrátoch účastníkov koncentrácie vo viacerých členských štátoch EU). Účastníkmi v takomto prípade budú zakladatelia SPV.

V zmysle § 10 ods. 14 zákona o ochrane hospodárskej súťaže podnikateľ nemôže vykonávať práva a povinnosti vyplývajúce z koncentrácie až do právoplatného rozhodnutia o nej. Z uvedeného vyplýva, že účastníkom sa zakazuje realizovať akékoľvek práva a povinnosti ako i uskutočňovať akékoľvek právne úkony nadväzujúce alebo vyplývajúce zo zmluvy, resp. inej skutočnosti, na základe ktorej koncentrácia vznikla. Z vážnych dôvodov môže byť na žiadosť podnikateľa povolený takýto výkon práv a povinností aj pred právoplatným schválením koncentrácie. Protimonopolný úrad SR vydá rozhodnutie o udelení alebo neudelení výnimky do 30 pracovných dní odo dňa doručenia návrhu. Táto lehota začne plynúť najskôr odo dňa nasledujúceho po dni doručenia úplného oznámenia koncentrácie.

V prípade, že koncentrácia nebude Protimonopolnému úradu SR včas oznámená, alebo príde k výkonu práv pred jej právoplatným schválením, uloží Protimonopolný úrad podnikateľovi pokutu až do výšky 10% z jeho obrátu za predchádzajúce uzavreté účtovné obdobie. Okrem toho, v prípade, že by prišlo k výkonu práv a následne k zákazu takejto koncentrácie, môže Protimonopolný úrad SR prikázať obnoviť úroveň súťaže poprípade i rozčleniť podnik alebo previesť práva, ako i uložiť ďalšiu povinnosť s cieľom zabezpečiť splnenie takejto povinnosti.

Protimonopolný úrad SR vydá rozhodnutie na základe oznámenia koncentrácie do 60 pracovných dní odo dňa doručenia oznámenia. Predseda Protimonopolného úradu SR môže pred uplynutím lehoty na vydanie rozhodnutia o koncentracii lehotu v zložitých prípadoch primerane predĺžiť, a to aj opakovane, spolu najviac o 90 pracovných dní. Je potrebné zdôrazniť, že lehota začne plynúť odo dňa nasledujúceho po dni doručenia úplného oznámenia podľa § 10 ods. 12 zákona o ochrane hospodárskej súťaže, z toho dôvodu je potrebné dbať na to, aby oznámenie o koncentracii bolo riadne vypracované, aby tak nedošlo k predlžovaniu obdobia vydania rozhodnutia Protimonopolného úradu SR z dôvodov na strane oznamovateľa.

Protimonopolný úrad SR vydá rozhodnutie, že s koncentráciou súhlasí, ak koncentrácia nevytvára alebo neposilňuje dominantné postavenie, ktorého dôsledkom sú významné prekážky efektívnej súťaže na relevantnom trhu a koordinácia súťažného správania nepredstavuje dohodu obmedzujúcu súťaž (pri koncentracii formou joint venture – spoločný podnik totiž Protimonopolný úrad SR zároveň vždy skúma aj či nejde o koordináciu správania podnikateľov - vo forme zakázanej dohody obmedzujúcej súťaž). Protimonopolný úrad SR vydá rozhodnutie, že s koncentráciou súhlasí aj v prípade, ak podmienka uložená v rozhodnutí zabezpečí, že koncentrácia bude v súlade s vyššie uvedeným.

Dňa 15.04.2009 bola prijatá novela zákona o ochrane hospodárskej súťaže<sup>35</sup>, predmetom ktorej je, okrem iného, s účinnosťou od 1. júna 2009 nová úprava výšky obrátov, pri dosiahnutí ktorých ekonomická transakcia účastníkov hospodárskej súťaže podlieha kontrole Protimonopolného úradu SR v súvislosti s koncentraciami. V tomto prípade dochádza k zvýšeniu týchto obrátových kritérií. V súvislosti so zmenou zákonnej meny sa tiež všetky čiastky v aktuálnom znení zákona uvádzané v slovenských korunách upravujú na sumy uvádzané v eurách. Ďalšou významnou zmenou, ktorú možno hodnotiť pozitívne aj vo vzťahu k realizovateľnosti PPP projektov je možnosť oznamovať

<sup>35</sup> Novela zákona bola prijatá ako zákon č. 156/2009 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

koncentráciu aj v podobe zámeru. To znamená, že koncentrácia bude môcť byť oznámená ešte predtým, ako nastane uzavretie zmluvy, alebo iná skutočnosť zakladajúca zlúčenie, splynutie, získanie kontroly alebo vytvorenie spoločného podniku za predpokladu, že zrejším výsledkom takejto aktivity bude koncentrácia. Oznámenie však musí obsahovať odôvodnenie a písomné podklady osvedčujúce skutočnosti podstatné pre koncentráciu, ktorými podnikatelia ubezpečia Protimonopolný úrad SR o svojom zámere uskutočniť navrhovanú koncentráciu, a ktorými preukážu, že ich plán navrhovanej koncentrácie je dostatočne konkrétny, pričom výsledkom tohto zámeru bude koncentrácia, ktorá bude podliehať kontrole úradu. V súvislosti s uvedeným sa zrušili ustanovenia týkajúce sa žiadosti o vydanie stanoviska Protimonopolného úradu k zámeru koncentrácie. Výhodou teda je, že koncesionár tak môže za určitých v zákone stanovených podmienok získať rozhodnutie Protimonopolného úradu SR k plánovanej koncentrácii ešte skôr ako dôjde k uzavretiu koncesnej zmluvy, a v štádiu uzatvárania koncesnej zmluvy je už zrejmé, či so vznikom SPV, ktoré má vzniknúť za účelom plnenia z koncesnej zmluvy Protimonopolný úrad SR súhlasí v zmysle príslušných právnych predpisov. Podľa novej úpravy tiež dochádza k zrušeniu lehoty na oznamovanie koncentrácií, pričom koncentrácia, ktorá podlieha kontrole Protimonopolného úradu SR musí byť oznámená pred tým, ako sa začnú vykonávať práva a povinnosti vyplývajúce z koncentrácie.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Citované ustanovenie je v súlade s európskym súťažným právom a nie je prekážkou realizovateľnosti PPP projektov, je však potrebné pri realizácii PPP projektov pamätať na skutočnosti uvedené Ad c). Prijatá novela zákona o ochrane hospodárskej súťaže navyše zavádza pre PPP projekty pozitívne hodnotenú možnosť oznámiť koncentráciu už v štádiu zámeru koncentrácie.

<b>Záver:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pre oblasť hospodárskej súťaže sa v súvislosti s realizovateľnosťou PPP projektov nenavrhujú žiadne zmeny.</li> </ul>
---------------	--

## 8. Štátna pomoc

### Úvod do problematiky:

Z hľadiska štátnej pomoci, môže pri PPP projektoch vzniknúť viacero problémových okruhov, napr. pri platbách verejného partnera poskytovaných súkromnému partnerovi, pri poskytovaní záruk alebo preberaní určitých záväzkov za súkromný sektor, pri delení právnych, technických a obchodných rizík projektu, kde môže byť potrebné posúdenie, či v konečnom dôsledku nedôjde k poskytnutiu štátnej pomoci. Vzhľadom na pevný časový harmonogram väčšiny projektov, je potrebné už vo fáze prípravy projektov zohľadniť čas potrebný na prípadnú notifikáciu projektu (t.j. ak by došlo k notifikácii plánovaných opatrení EK, časový harmonogram plánovanej realizácie projektu sa môže značne predĺžiť). V každom prípade je potrebné aplikovať individuálny prístup na preskúmanie, či konkrétne opatrenie môže byť považované za štátnu pomoc.

Pri PPP projektoch by mal byť posudzovaný ich súlad so všeobecnými pravidlami štátnej pomoci. Ak sa preukáže, že v prípade konkrétneho projektu príslušné pravidlá nie sú porušené, nemalo by to mať na projekt negatívne dôsledky. V prípade nesúladu s pravidlami a ak sa preukáže, že projekt môže zahŕňať štátnu pomoc, ktorá nie je poskytnutá na základe platnej schémy alebo skupinovej výnimky, členský štát si musí splniť svoju oznamovaciu povinnosť voči EK. Účelom oznamovacej povinnosti (notifikácie) je v takomto prípade posúdenie zlučiteľnosti pomoci so spoločným trhom na základe článku 87 Zmluvy o ES.

Z týchto dôvodov je potrebné, aby sa pred realizáciou PPP projektu tento posúdil kompetentnými orgánmi aj z pohľadu dodržania pravidiel štátnej pomoci a taktiež súčasťou tohto posúdenia by malo byť zadefinovanie tých okolností a situácií, v ktorých môže dôjsť pri realizácii PPP projektu k poskytnutiu štátnej pomoci.

Takýmto posúdením kompetentnými orgánmi pred realizáciou PPP projektu sa jednak prispeje k získaniu väčšej právnej istoty, eliminuje sa hrozba poskytnutia neoprávnenej štátnej pomoci verejným partnerom súkromnému partnerovi a súčasne prípadnému sankcionovaniu zo strany Komisie.

### **Prehľad právnych predpisov EÚ relevantných pre PPP projekty v oblasti štátnej pomoci:**

Právo EÚ neobsahuje osobitnú alebo samostatnú právnu úpravu, ktorá sa týka bezprostredne PPP projektov a rovnako ani samostatnú úpravu financovania PPP projektov z verejných zdrojov, či EÚ fondov alebo inej priamej alebo nepriamej verejnej podpory. Z tohto dôvodu je potrebné akýkoľvek úkon, ktorým subjekty verejného sektora zverujú poskytovanie ekonomickej činnosti tretej strane (napr. súkromnému partnerovi), preskúmať a posudzovať z hľadiska pravidiel a princípov vyplývajúcich zo Zmluvy o ES, predovšetkým však z pohľadu slobodného podnikania a slobody poskytovania služieb.

K Zmluve o ES

#### **K článku 87 ods. 1 Zmluvy o ES**

Pre účely posudzovania dodržiavania pravidiel štátnej pomoci pri realizácii PPP projektov je východiskovým bodom článok 87 ods. 1 Zmluvy o ES, ktorý stanovuje, že štátna pomoc, ktorá je poskytovaná akoukoľvek formou zo štátnych zdrojov, ktorá narúša hospodársku súťaž alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvýhodňuje určitých podnikateľov alebo výrobu určitých druhov výrobkov, a pokiaľ ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi, je nezlučiteľná so spoločným trhom.

V nadväznosti na článok 87 Zmluvy o ES, článok 88 Zmluvy o ES poveruje EK na kontrolu štátnej pomoci a súčasne vyžaduje, aby si členské štáty plnili oznamovaciu povinnosť voči EK pri akomkoľvek úmysle poskytnúť štátnu pomoc.

Pomoc, ktorú štát poskytuje, sa v určitých prípadoch považuje za zlučiteľnú so spoločným trhom a teda nie je v rozpore s pravidlami Spoločenstva. Predovšetkým ide o pomoc na podporu hospodárskeho rozvoja oblastí s mimoriadne nízkou životnou úrovňou alebo s mimoriadne vysokou nezamestnanosťou, pomoc na podporu vykonávania dôležitého projektu spoločného európskeho záujmu alebo na nápravu vážnej poruchy fungovania v hospodárstve členského štátu. Pomoc na rozvoj určitých hospodárskych činností alebo určitých hospodárskych oblastí, ktoré nebudú nepriaznivo ovplyvňovať podmienky obchodu medzi členskými štátmi alebo nebudú v rozpore so spoločným záujmom členských štátov, sa taktiež považuje za zlučiteľnú s pravidlami Spoločenstva.

O prípadoch, pri ktorých môže dôjsť k možnému poskytnutiu štátnej pomoci alebo úprave už poskytnutej pomoci, musí byť Komisia vopred upovedomená a mala by podať príslušnému členskému štátu svoje pripomienky. Ak posúdi, že poskytnutie alebo úprava pomoci by mohla byť v rozpore s článkom 87 ods. 1 Zmluvy o ES, začne konanie posudzujúce zlučiteľnosť plánovaných opatrení štátnej pomoci. Pokiaľ sa o príslušnom opatrení nerozhodne s konečnou platnosťou, členský štát nemôže vykonať navrhované opatrenia.

Posúdenie PPP projektu vo vzťahu k pravidlám štátnej pomoci by sa malo vykonať predovšetkým v tých prípadoch, ak budú pri jeho realizácii naplnené kritériá uvedené v článku 87 ods. 1 Zmluvy o ES, t.j. ak sa:

- Poskytne pomoc zo štátnych zdrojov a to akoukoľvek formou vrátane zdrojov vnútroštátnych, regionálnych alebo miestnych orgánov, verejných bánk, nadácií a pod., pričom však pomoc nemusí byť výlučne poskytnutá samotným členským štátom, ale môže ju poskytnúť i súkromný alebo verejný sprostredkovateľský orgán, ktorý je určený štátom,
- Poskytne pomoc zo strany členského štátu, ktorá môže znamenať ekonomickú výhodu pre podnik, alebo určitých podnikateľov v rámci PPP projektu, ktorú by inak nezískali pri bežnom podnikaní. Príkladom takejto pomoci je privilegovaný prístup k infraštruktúre bez platenia poplatkov alebo kúpa, či prenájom pozemku vo verejnom vlastníctve za cenu nižšiu ako je jeho trhovacia hodnota.
- Poskytne pomoc, ktorá má selektívny charakter a teda má vplyv na rovnováhu medzi určitým podnikmi alebo podnikateľmi a ich konkurentmi. Takáto pomoc predstavuje selektívne opatrenie, ktoré neplatí pre všetkých podnikateľov a vo všetkých hospodárskych odvetviach, ako je to napríklad pri väčšine celoštátnych daňových opatrení.
- Poskytne pomoc, ktorá môže narušiť alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže a ovplyvní obchod medzi členskými štátmi, t. j. ak je príjemca pomoci zapojený do hospodárskej činnosti a pôsobí na trhu, na ktorom existuje obchod medzi členskými štátmi. Výnimkou sú v tomto prípade malé sumy pomoci – „pomoc de minimis“, ktorá je Komisiou posudzovaná ako pomoc, ktorá nemá vplyv na hospodársku súťaž a obchod medzi členskými štátmi.

Tento stručný prehľad pravidiel Spoločenstva v oblasti štátnej pomoci predstavuje popis kritérií, ktorými sa definuje štátna pomoc, avšak je potrebné zdôrazniť, že ani zďaleka nie je týmito kritériami obmedzený. Pre zlučiteľnosť PPP projektov s pravidlami štátnej pomoci je potrebné nastavenie spolupráce verejného a súkromného sektora na takej úrovni, ktorá nebude narušovať hospodársku súťaž a obchod medzi členskými krajinami.

- Pomoc poskytovaná členským štátom zo štátnych zdrojov a kritérium selektívnosti vo vzťahu k PPP projektom

Štátna pomoc je chápaná ako akákoľvek výhoda poskytnutá priamo alebo nepriamo štátom alebo prostredníctvom neho alebo jeho zdrojov. Asi najviditeľnejším spôsobom štátnej pomoci je priame, prípadne nepriame poskytnutie štátnych finančných zdrojov pre určitého podnikateľa/podnikateľov. Z hľadiska pravidiel štátnej pomoci je teda potrebné vyhodnotiť, či aj pri PPP projektoch dochádza k priamemu, prípadne nepriamemu poskytnutiu verejných zdrojov, ktoré môžu byť vyhodnotené ako štátna pomoc v zmysle pravidiel Spoločenstva.

Jedným z dôvodov prečo dochádza k realizácii PPP projektov je, v prevažnej miere, ich veľmi vysoká finančná náročnosť a preto štát vstupuje do spolupráce so súkromným sektorom. Už zo samotnej podstaty PPP projektov vyplýva, že dochádza k poskytovaniu verejných zdrojov, a to priamych (napríklad vo forme postupných splátok) alebo prostredníctvom štátom určenej spoločnosti. V nadväznosti na uvedené treba pripomenúť, že štátnou pomocou nemusí byť len priamy transfer finančných zdrojov. Nepriamo poskytnutú štátnu pomoc napríklad zahŕňajú aj štátne záruky, prípadne iné opatrenia, ako napríklad bankové záruky, odklad platenia dane alebo zaplatenie dane v splátkach a pod., ktoré by súkromný sektor nezískal bez pomoci štátu. Je teda nepochybné, že v realizácii PPP projektov sú zapojené verejné zdroje, či už formou priamych platieb alebo prostredníctvom nepriamych verejných opatrení, bez ktorých by k realizácii PPP projektov pravdepodobne nikdy nedošlo.

- Zvýhodnenie podnikateľa/podnikateľov a vplyv na hospodársku súťaž v prípade PPP projektov

Pri realizácii PPP projektov je potrebné vyhodnotiť, či poskytnuté verejné finančné zdroje alebo iné nepriame verejné opatrenia predstavujú pre podnikateľa výhodu v takej miere, že by dochádzalo k narušeniu hospodárskej súťaže. Verejné zdroje musia byť pri realizácii PPP projektov poskytované takým spôsobom, aby neposkytovali výhody s hrozbou narušenia hospodárskej súťaže.

Jedným zo spôsobov, ktorým je možné dosiahnuť požadovaný výsledok je otvorená, transparentná a nediskriminačná súťaž jednotlivých uchádzačov v rámci PPP projektu. Otvorená a transparentná súťaž má predpoklady na to, aby ponuky od uchádzačov, na základe ktorých bude štát spolupracovať pri PPP projektoch, boli realizované na úrovni trhových cien.

Tieto opatrenia, avšak i ďalšie, ako napríklad zákaz krížových dotácií medzi verejným partnerom a súkromným partnerom realizujúcim PPP projekt a jeho prípadnými spriaznenými osobami, prístup k informáciám o priebehu realizácie projektu a jeho financovania, prispievajú k čo najväčšej otvorenosti a transparentnosti realizácie PPP projektov a k dodržaniu pravidiel hospodárskej súťaže.

#### K článku 86 ods. 2 Zmluvy o ES

V závislosti od predmetu PPP projektu možno v oblasti štátnej pomoci vo vzťahu k PPP projektom aplikovať i článok 86 ods. 2 Zmluvy o ES, ktorý stanovuje, že podniky poverené poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu alebo podniky, ktoré majú povahu fiškálneho monopolu, podliehajú pravidlám hospodárskej súťaže za predpokladu, že uplatňovanie týchto pravidiel neznemožňuje právne alebo v skutočnosti plniť určité úlohy, ktoré im boli zverené. Rozvoj obchodu nesmie byť ovplyvnený v takom rozsahu, aby to bolo v rozpore so záujmami Spoločenstva. Komisia zabezpečí uplatňovanie ustanovení tohto článku a v prípade potreby vydá členským štátom príslušné smernice alebo rozhodnutia.

##### ▪ **Smernica 2004/18/ES**

Smernica o verejných zákazkách definuje verejnú zákazku ako zmluvné peňažné plnenie, uzavreté písomne medzi jedným alebo viacerými hospodárskymi subjektmi a jedným alebo viacerými verejnými obstarávateľmi, ktorých predmetom je vykonanie prác, dodávka výrobkov alebo poskytnutie služieb v zmysle tejto Smernice.

##### ▪ **Rozhodnutie Komisie z 28. novembra 2005 o uplatňovaní článku 86 ods. 2 Zmluvy o ES na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udeľovanej niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (2005/842/EC)**

Cieľom rozhodnutia je poskytnúť väčšiu právnu istotu, pokiaľ ide o financovanie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu. Vzťahuje sa iba na podniky poskytujúce služby vo všeobecnom hospodárskom záujme, ktoré sú definované v Zmluve o ES, v sekundárnych právnych predpisoch a v príslušnej judikatúre. Toto rozhodnutie sa vzťahuje iba na podniky vykonávajúce hospodárske činnosti, pretože finančná podpora poskytnutá subjektom, ktoré nevykonávajú hospodársku činnosť, nepredstavuje štátnu pomoc. Taktiež sa rozhodnutie sa vzťahuje iba na náhradu za služby vo verejnom záujme, pokiaľ predstavuje štátnu pomoc.

- V prípade, ak náhrada poskytovaná podnikom za poskytovanie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu spĺňa podmienky, ktoré sú stanovené v tomto rozhodnutí, je považovaná za zlučiteľnú s pravidlami štátnej pomoci a nemusí sa vopred notifikovať EK.

Obdobne sú formulované aj podmienky v Rozhodnutí ESD vo veci Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH<sup>36</sup>, za splnenia ktorých náhrada za služby vo verejnom záujme nepredstavuje štátnu pomoc. Ide o nasledujúce predpoklady:

---

<sup>36</sup> Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg /Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (C-280/00, 24. júla 2003), [2003] Zb. s. I-7747

1. príjemca musí skutočne plniť záväzkov poskytovania služby vo verejnom záujme a tieto záväzky musia byť vopred a jasne definované, t.j. činnosť musí spĺňať podmienky služby všeobecného hospodárskeho záujmu,
2. parametre, na základe ktorých sa náhrada vypočítava, musia byť vopred jasne stanovené objektívnym transparentným spôsobom,
3. náhrada nesmie presiahnuť sumu potrebnú na pokrytie všetkých nákladov alebo ich časti vzniknutých z plnenia záväzkov služieb vo verejnom záujme, so zohľadnením relevantných príjmov a primeraného zisku, t.j. žiadna nadmerná náhrada, a
4. ak podnik, ktorý má plniť záväzky služby vo verejnom záujme, nebol v konkrétnom prípade vybraný v súlade s postupom verejného obstarávania, ktorý by umožnil výber súťažiacemu schopnému poskytovať tieto služby verejnosti za nižšiu cenu, výška potrebnej náhrady sa musí stanoviť na základe analýzy nákladov, ktoré by vznikli priemernému podniku, dobre fungujúcemu a adekvátne vybavenému.

Ak sú tieto štyri kritériá splnené, náhrada za služby vo verejnom záujme nepredstavuje štátnu pomoc a články 87 a 88 Zmluvy o ES sa neuplatňujú. Ak členské štáty tieto kritériá nerešpektujú, a ak sú splnené všeobecné kritériá pre uplatňovanie článku 87 ods. 1 Zmluvy o ES, stanovuje toto Rozhodnutie EK (z 28. novembra 2005 o uplatňovaní článku 86 ods. 2 Zmluvy o ES na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udeľovanie niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, č. 2005/842/ES), že náhrada za služby vo verejnom záujme predstavuje štátnu pomoc a podlieha článkom 73, 86 a 88 Zmluvy o ES.

Článok 86 ods. 3 umožňuje Komisii presne stanoviť význam a rozsah výnimky v súlade s článkom 86 ods. 2 Zmluvy a stanoviť pravidlá umožňujúce účinnú kontrolu plnenia kritérií podľa Zmluvy o ES.

Pomoc takto poskytnutú možno vyhlásiť za zlučiteľnú len vtedy, ak je poskytnutá na zabezpečenie poskytovania služieb, ktoré sú uvedené v článku 86 ods. 2 Zmluvy ako služby všeobecného hospodárskeho záujmu. Z judikatúry je pritom zrejmé, že okrem sektorov, v ktorých túto problematiku upravujú pravidlá Spoločenstva, majú členské štáty široký priestor na voľné rozhodovanie pokiaľ ide o definíciu služieb, ktoré by mohli klasifikovať ako služby všeobecného hospodárskeho záujmu. V tejto súvislosti je dôležité zabezpečiť, aby nedochádzalo k neoprávnenému narušeniu hospodárskej súťaže.

- **Rámec Spoločenstva pre štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme (2005/C 297/04)**

Rámec Spoločenstva stanovuje podmienky, za ktorých je náhrada za služby vo verejnom záujme, na ktorú sa nevzťahuje vyššie uvedené Rozhodnutie EK, zlučiteľná s pravidlami pre štátnu pomoc. Dodržanie pravidiel v zmysle Rámca Spoločenstva pre štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme zabezpečuje, aby nedošlo k poskytnutiu nadmernej náhrady za služby vo verejnom záujme (náhrada, ktorá presahuje čisté náklady verejnej služby) a taktiež k žiadnej krížovej dotácii (náhrada, ktorá sa používa na iných trhoch otvorených hospodárskej súťaži), pretože takéto skutočnosti by sa nemohli považovať za zlučiteľné so Zmluvou o ES.

Podľa dostupných informácií, v súčasnosti nie sú k dispozícii údaje o poskytnutej pomoci na úhradu za služby vo verejnom záujme na úrovni Európskej únie. Komisia preskúma dopad na konci roka 2009, na základe aktuálnych údajov poskytnutých členskými štátmi do konca roka 2008.

- **Smernica Komisie zo 16. novembra 2006 o transparentnosti finančných vzťahov členských štátov a verejných podnikov a o finančnej transparentnosti v niektorých podnikoch (2006/111/ES)**

Smernica o transparentnosti objasňuje, že podniky prijímajúce náhradu a pôsobiace tak na trhoch verejných služieb, ako aj na iných trhoch, musia mať pre svoje rôzne činnosti oddelené účty, aby sa zabránilo nadmernej náhrade.

▪ **Oznámenie Komisie o uplatňovaní článkov 87 a 88 Zmluvy o ES na štátnu pomoc vo forme záruk (2008/C 155/02)**

Základným právnym rámcom pre poskytovanie záruk, ktoré sa môžu vyskytnúť i pri realizácii PPP projektov, je Oznámenie Komisie o uplatňovaní článkov 87 a 88 Zmluvy o ES na štátnu pomoc vo forme záruk. Týmto Oznámením sa aktualizoval prístup Komisie k štátnej pomoci, ktorá sa poskytuje vo forme záruk, a jeho cieľom je poskytnúť členským štátom podrobnejšie usmernenie k zásadám, z ktorých Komisia zamýšľa vychádzať pri svojom výklade článkov 87 a 88 Zmluvy o ES a pri ich uplatňovaní v oblasti poskytovania štátnych záruk.

Vo svojej najbežnejšej forme sa záruky spájajú s pôžičkou alebo s iným finančným záväzkom, ktorý sa stanoví konkrétnou zmluvou medzi dlžníkom a veriteľom. Záruky sa pritom môžu poskytovať ako individuálne záruky alebo ako záruky v rámci záručných schém.

Rôzne formy záruky môžu existovať v závislosti od ich právneho základu, typu transakcie, na ktorú sa poskytujú, obdobia ich trvania, atď. Môže ísť napríklad o nasledovné formy záruky:

- všeobecné záruky, t. j. záruky, ktoré sa poskytujú podnikom ako také, a záruky spojené s určitou transakciou, ktorou môže byť pôžička, majetková investícia atď.,
- záruky, ktoré poskytuje určitý nástroj, a záruky viazané na právnu formu samotného podniku,
- priamo poskytnuté záruky alebo proti-záruky poskytnuté ručiteľovi na prvej úrovni,
- neobmedzené záruky a záruky s obmedzenou výškou a/alebo trvaním, alebo
- záruky jednoznačne vyplývajúce zo zmluvného zdroja (ako sú formálne zmluvy, odporúčajúce listy pri žiadosti o pôžičku) alebo iného právneho zdroja a záruky, ktorých forma je menej viditeľná (ako sú sprievodné listy, ústne záväzky), eventuálne aj s rôznou úrovňou istoty, ktorú môžu tieto záruky poskytovať.

Komisia považuje za pomoc vo forme záruky aj výhodnejšie podmienky financovania pre podniky, ktorých právna forma vylučuje konkurzné konanie alebo iné postupy pre prípad platobnej neschopnosti, alebo keď sa poskytuje jednoznačná štátna záruka alebo krytie strát štátom. To isté platí, keď štát získa nejaký majetok v podniku a prijme sa neobmedzené ručenie namiesto zvyčajného obmedzeného ručenia.

Záruky, ktoré poskytne štát alebo iné ústredné, regionálne alebo miestne orgány, ako aj záruky, ktoré poskytnú z verejných prostriedkov iné štátom riadené orgány, môžu predstavovať štátnu pomoc. Z tohto hľadiska je veľmi potrebné preskúmať, či vyššie uvedené sa pri realizácii konkrétneho PPP projektu neaplikuje, a či náhodou nemôže dôjsť k poskytnutiu štátnej pomoci v podobe záruk.

V prípade poskytnutia štátnej záruky, riziko spojené so zárukou znáša štát. Skutočnosť, že riziko znáša štát, by sa za normálnych okolností mala kompenzovať primeraným poplatkom/odplatou. Keď sa štát zriekne celého takéhoto poplatku alebo jeho časti, znamená to výhodu pre podnik a stratu verejných zdrojov. Takže i keď štát nikdy nerealizuje žiadne platby na základe záruky, napriek tomu môže ísť o štátnu pomoc podľa článku 87 ods. 1 Zmluvy o ES. Pomoc sa poskytne v momente, keď sa poskytne záruka, nie vtedy, keď sa záruka uplatní, alebo keď sa realizujú platby podľa podmienok záruky. Či záruka predstavuje štátnu pomoc, alebo nie a, ak áno, aká môže byť výška tejto štátnej pomoci, je potrebné preskúmať pred poskytnutím záruky.

V prípade poskytovania záruk v rámci záručných schém sa Komisia domnieva, že pri splnení všetkých nasledujúcich kritérií sa vylúči prítomnosť štátnej pomoci:

- a) záruky sa neposkytujú dlžníkom vo finančných ťažkostiach;
- b) rozsah záruk sa dá správne stanoviť v momente ich poskytnutia, to znamená, že záruky sa musia viazať na špecifické finančné transakcie a na pevnú maximálnu sumu a sú časovo obmedzené;
- c) záruky nekryjú viac ako 80 % každej nesplatennej pôžičky alebo iného finančného záväzku (tento limit sa však neuplatňuje v prípade poskytnutia záruk pre spoločnosti poskytujúce niektoré služby všeobecného hospodárskeho záujmu);
- d) podmienky schémy vychádzajú z realistického posúdenia rizika tak, že poplatky, ktoré príjemcovia zaplatia, umožnia v maximálnej miere samofinancovanie záručnej schémy;
- e) na dosiahnutie správneho a postupného hodnotenia aspektu samofinancovania schémy sa primeranosť výšky poplatkov musí prehodnocovať aspoň jedenkrát ročne na základe skutočnej stratovosti schémy a poplatky sa musia zodpovedajúcim spôsobom upraviť, ak existuje riziko, že schéma prestane byť samofinancujúca. Táto úprava sa môže týkať všetkých vydaných a budúcich záruk alebo len budúcich;
- f) aby mohli byť poplatky považované za zodpovedajúce trhovým cenám, musia pokrývať bežné riziká súvisiace s poskytnutím záruky, administratívne náklady schémy a ročnú odmenu za dostatočný kapitál, i keď tento ešte vôbec neexistuje alebo je vytvorený len čiastočne,
- g) aby sa zabezpečila transparentnosť, musia sa stanoviť jasné podmienky, podľa ktorých sa budú poskytovať budúce záruky, napr. oprávnené spoločnosti podľa ratingu a prípadne sektor a rozsah, maximálna výška a trvanie záruk.

Nesplnenie jednej z uvedených podmienok však neznamená, že záruka alebo záručná schéma sa automaticky považuje za štátnu pomoc. Ak existuje pochybnosť zo strany členského štátu alebo verejného partnera v prípade realizácie PPP projektu o tom, či plánovaná záruka alebo záručná schéma predstavuje štátnu pomoc, mala by sa vopred notifikovať Komisii.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o štátnej pomoci

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 1 ods. 1

*(1) Tento zákon sa vzťahuje na*

- a) podnikateľov a združenia podnikateľov (ďalej len "podnikateľ"),
- b) štátne orgány, vyššie územné celky, obce a iné právnické osoby poskytujúce štátnu pomoc podľa osobitného zákona (ďalej len "poskytovateľ").

§ 1 ods. 2

*Štátnou pomocou na účely tohto zákona sa rozumie každá pomoc v akejkoľvek forme, ktorú poskytuje na podnikanie alebo v súvislosti s ním poskytovateľ priamo alebo nepriamo z prostriedkov štátneho rozpočtu, zo svojho rozpočtu alebo z vlastných zdrojov podnikateľovi. Štátna pomoc sa môže poskytnúť v súlade s týmto zákonom, osobitnými zákonmi a právnymi predpismi Európskeho spoločenstva (ďalej len "spoločenstvo") vzťahujúcimi sa na štátnu pomoc.*

§ 2

*Zákaz poskytovania štátnej pomoci*

*(1) Zakazuje sa poskytovanie štátnej pomoci, ktorá narušuje alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvýhodňuje určitých podnikateľov alebo výrobu určitého tovaru alebo poskytovanie služieb, ak poskytnutie štátnej pomoci nepriaznivo ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi spoločenstva.*

§ 4



## *Poskytovanie štátnej pomoci*

*(1) Štátna pomoc sa môže poskytnúť na podporu*

- a) hospodárskeho rozvoja regiónov, v ktorých je životná úroveň mimoriadne nízka alebo v ktorých je vysoká nezamestnanosť,*
- b) uskutočnenia významného projektu spoločného európskeho záujmu alebo na nápravu vážnych nedostatkov vo fungovaní hospodárstva,*
- c) rozvoja určitých hospodárskych činností alebo určitých hospodárskych oblastí, ak táto pomoc zásadne neovplyvní podmienky obchodu tak, že by to bolo v rozpore so záujmom spoločného trhu spoločenstva,*
- d) kultúry a zachovania kultúrneho dedičstva, ak táto pomoc neovplyvní podmienky obchodu tak, že by boli v rozpore so záujmom spoločného trhu spoločenstva.*

## § 5

### *Formy štátnej pomoci*

*(1) Priamou formou štátnej pomoci je najmä*

- a) dotácia, príspevok, grant,*
- b) úhrada úrokov alebo časti úrokov z úveru poskytnutého podnikateľovi,*
- c) úhrada časti úveru,*
- d) návratná finančná výpomoc.*

*(2) Nepriamou formou štátnej pomoci je najmä*

- a) poskytnutie štátnej záruky alebo bankovej záruky,*
- b) poskytnutie úľavy na dani alebo penále, pokute, úroku alebo na iných sankciách podľa osobitného predpisu,*
- c) predaj nehmuteľného majetku štátu alebo obce za cenu nižšiu, ako je trhová cena,*
- d) poskytovanie poradenských služieb bezplatne alebo za čiastočnú úhradu,*
- e) odklad platenia dane alebo povolenie zaplatenia dane v splátkach.*

*(3) Štátna pomoc sa môže poskytnúť podľa schém štátnej pomoci alebo ako individuálna štátna pomoc.*

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

PPP projekty sú týmto ustanovením dotknuté nepriamo. Treba však poznamenať, že na PPP projekty je vo vzťahu k dodržiavaniu pravidiel štátnej pomoci potrebné aplikovať viaceré ustanovenia zákona o štátnej pomoci v závislosti od konkrétneho PPP projektu.

Uvedená právna úprava stanovuje, že štátnou pomocou sa rozumejú prostriedky poskytované z verejných zdrojov, a to podnikateľovi, združeniu podnikateľov, pričom však môže byť poskytnutá iba v súlade so zákonom o štátnej pomoci, osobitnými zákonmi a právnymi predpismi Spoločenstva vzťahujúcimi sa na štátnu pomoc. Keďže prijímateľom môže byť podnikateľ, ktorým je v zmysle Obchodného zákonníka osoba zapísaná v obchodnom registri, ako aj iné osoby podľa osobitých predpisov, je teda možné, že prijímateľom štátnej pomoci môže byť i súkromný partner PPP projektu, prípadne jeho spriaznené osoby. Vzhľadom na skutočnosť, že na úrovni slovenskej legislatívy, avšak ani na úrovni európskej legislatívy, neexistujú žiadne právne predpisy, ktoré by jednoznačne upravovali vzťah PPP projektov a štátnej pomoci, je v tomto zmysle nejasné, či vôbec a pri akých typoch PPP projektov môže dochádzať k poskytnutiu štátnej pomoci alebo neprimeranej výhody súkromnému partnerovi.

V prípade realizácie PPP projektov dochádza k viacerým procesom a opatreniam, ktorých včasné posúdenie z hľadiska pravidiel štátnej pomoci je nevyhnutné, aby partneri PPP projektu získali dostatočnú právnu istotu, či konkrétnym konaním alebo opatrením nedochádza k poskytnutiu neoprávnenej štátnej pomoci alebo ktorej poskytnutie je viazané rozhodnutím Komisie. V prípade PPP projektov ide predovšetkým o nasledujúce problematiku a diskutované okruhy:

- a) primeranosť výšky, štruktúry a spôsobu vykonávania pravidelných platieb/odplát, ktoré sa poskytujú súkromnému partnerovi za služby poskytované partnerovi z verejného sektora,
- b) odôvodnenosť a skutočná výška nákladov, ktoré boli vynaložené zo strany súkromného partnera v priebehu výstavby diela, /možnosť nahodnotenia nákladov oproti trhovým cenám/,
- c) prípadné krížové dotácie medzi partnerom súkromného sektora a jeho spriaznenými osobami /sub-kontraktormi/,
- d) spôsob nadobudnutia a prevodu vlastníckych práv k nehnuteľnostiam /napr. k pozemkom a pod./, či práv za užívanie verejného priestranstva v procese realizácie PPP projektu súkromným partnerom /otázka možného využitia oslobodení od platenia daní a poplatkov, a pod./
- e) prístup k informáciám o priebehu realizácie PPP projektu a jeho financovania, prípadné poskytnutie štátnych záruk súkromnému partnerovi za účelom zabezpečenia bezproblémového financovania PPP projektu,
- f) preberanie rôznych typov záväzkov, garancií a rizík pri realizácii PPP projektu verejným partnerom a pod.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Uvedené nespôsobuje legislatívnu prekážku pri realizácii PPP projektov, avšak ako bolo spomenuté vyššie, nedostatočné skúsenosti v oblasti realizácie PPP projektov v Slovenskej republike a nejednoznačný názor na skutočnosť, či pri plánovaných opatreniach a procesoch v priebehu realizácie PPP projektu môže dôjsť k poskytnutiu štátnej pomoci alebo nie, môže spôsobovať v praxi praktické problémy a časové prieťahy, a to predovšetkým v situáciách, kedy by bolo potrebné vopred notifikovať takéto navrhované opatrenia verejnej podpory. Taktiež, za súčasného právneho stavu nie je jednoznačné, čo všetko pri koncesných zmluvách podmieňuje dodržanie pravidiel štátnej pomoci alebo aké sú prípadné sankcie či dôsledky.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Navrhuje sa, aby sa plánované opatrenia verejnej podpory a jednotlivé procesy v rámci realizácie PPP projektov posúdili z pohľadu dodržiavania pravidiel štátnej pomoci Spoločenstva a súčasne, aby takéto posúdenie bolo súčasťou schvaľovacieho procesu PPP projektov, v rámci ktorého Ministerstvo financií SR vydáva stanovisko v zmysle Interného riadiaceho aktu Ministerstva financií SR č. 16/2008. V tejto súvislosti by bolo potrebné rozšíriť uvedený Interný riadiaci akt o otázku súladu realizácie príslušného posudzovaného PPP projektu s predpismi o štátnej pomoci. V prípade neistoty zo strany kompetentných orgánov v Slovenskej republike sa navrhuje, aby sa plánované opatrenia pri konkrétnom PPP projekte vopred notifikovali Komisii pred ich poskytnutím.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o verejnom obstarávaní

## **Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

### § 42

#### *Vyhodnocovanie ponúk*

*(3) Ak ponuka obsahuje neobvykle nízku cenu, komisia písomne požiada uchádzača o vysvetlenie návrhu ceny. Požiadavka má smerovať k podrobnostiam základných charakteristických parametrov ponuky, ktoré komisia považuje za dôležité a týkajú sa najmä*

...

*e) možnosti uchádzača získať štátnu pomoc.*

*(5) Ak uchádzač odôvodňuje neobvykle nízku cenu získaním štátnej pomoci, musí byť schopný v primeranej lehote určenej komisiou preukázať, že mu štátna pomoc bola poskytnutá v súlade s príslušným právnym predpisom, inak komisia vylúči ponuku.*

## **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Pri PPP projektoch by mal byť posúdený ich súlad s pravidlami štátnej pomoci. V prípade zákona o verejnom obstarávaní sa táto otázka dotýka procesu verejného obstarávania, procesu vyhodnocovania ponúk jednotlivých uchádzačov o PPP projekt a pod. V samotnom procese prípravy a uzatvárania koncesných zmlúv je taktiež potrebné vyhodnotiť, či zmluvné podmienky nezakladajú poskytnutie štátnej pomoci.

Niektoré postupy verejného obstarávania, napríklad súťažný dialóg, si môžu vyžadovať určitú flexibilitu v konaní, vzhľadom na skutočnosť, že verejný partner nemusí byť schopný definovať všetky technické prostriedky, ktoré by najvhodnejšie zodpovedali jeho potrebám. Táto situácia môže vzniknúť najmä pri realizácii technicky a finančne náročných projektov, ktoré si vyžadujú komplexné a štruktúrované financovanie, a ktorých finančnú, technickú a právnu štruktúru nie je možné vymedziť vopred. Spoločným menovateľom pri procese verejného obstarávania by malo byť zachovanie hospodárskej súťaže, transparentnosti, otvorenosti a výberu ekonomicky najvýhodnejšej ponuky. Transparentný proces totiž zabezpečí, že nebude dochádzať k prípadnému plytvaniu verejnými zdrojmi, k narušeniu hospodárskej súťaže a taktiež k neoprávnenému poskytnutiu štátnej pomoci.

V tomto kontexte je potrebné posúdiť, či proces verejného obstarávania pri PPP projekte v zmysle zákona o verejnom obstarávaní je dostatočne transparentný, otvorený, či zachováva hospodársku súťaž, resp. či v konečnom dôsledku i s ohľadom na zmluvné podmienky koncesných zmlúv, nedôjde k poskytnutiu neprimeranej ekonomickej výhody víťaznému uchádzačovi alebo jeho spriazneným osobám a k poskytnutiu neoprávnenej štátnej pomoci.

Jednou z foriem financovania PPP projektov je i štátna pomoc. Zákon o verejnom obstarávaní s touto možnosťou počíta a pripúšťa hybridné financovanie PPP projektov. Na druhej strane, pri vyhodnocovaní ponúk od uchádzačov verejný partner chce ubezpečiť, či súkromný partner na svoj projekt štátnu pomoc získal, a či bola poskytnutá v súlade s príslušnými právnymi predpismi vzťahujúcich sa na štátnu pomoc /kompatibilita s pravidlami štátnej pomoci/. Uchádzač o PPP projekt je povinný na vyžiadanie preukázať skutočnosti, ktoré nasvedčujú tomu, že štátna pomoc na PPP projekt bola poskytnutá a spĺňa podmienky príslušného právneho predpisu.

Za účelom dodržania pravidiel štátnej pomoci je nutné zabezpečiť transparentné financovanie PPP projektov. Verejný partner by mal mať prístup k údajom, ktoré umožnia overiť a posúdiť, či náklady, ktoré boli vynaložené v súvislosti s realizáciou PPP projektov boli skutočne nutné. Jednoznačnosť zmluvných podmienok medzi verejným partnerom a súkromným partnerom (ako i napr. existencia nezávislej osoby poverenej kontrolnou činnosťou), v rámci realizácie PPP projektov, zvyšuje možnosť kontroly s nakladaním finančných prostriedkov a následne i transparentnosť projektu.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Vyššie uvedené ustanovenia zákona nespôsobujú prekážku realizácie PPP projektov, avšak proces verejného obstarávania, podmienky koncesných zmlúv je potrebné posúdiť zo strany kompetentných orgánov v oblasti štátnej pomoci, t.j. či je verejné obstarávanie dostatočne transparentné, nenaruša hospodársku súťaž a nespôsobuje poskytnutie neoprávnenej pomoci.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Podobne ako pri predchádzajúcom právnom predpise by malo Ministerstvo financií SR posúdiť, či konkrétna ponuka od uchádzača, výberový proces, koncesná zmluva alebo následné zmeny podmienok v koncesnej zmluve sú v súlade so slovenskými právnymi predpismi o štátnej pomoci ako aj európskou legislatívou. Takéto posúdenie by malo byť súčasťou stanoviska Ministerstva financií SR, ktoré obsahuje náležitosti podľa Interného riadiaceho aktu MF SR č. 16/2008 rovnako ako v predchádzajúcom bode vo fáze a v štruktúre, ako je navrhovaná v časti 5 časti V tejto Analýzy Rozpočtové pravidlá. Ministerstvo financií SR by sa preto v týchto otázkach malo vyjadrovať iba vo fázach navrhovaných podľa tejto časti, nie však vo fáze vyhodnocovania ponúk podľa zákona o verejnom obstarávaní.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o miestnych daniach

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 30 - § 36

*Daň za užívanie verejného priestranstva*

Pozn.: Tieto ustanovenia sú značne rozsiahle, preto ich necitujeme.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Podľa zákona o miestnych daniach daň za užívanie verejného priestranstva môže byť vyrubená obcou za osobitné užívanie verejného priestranstva. Verejné priestranstvá sú definované ako priestranstvá, ktoré sú verejne dostupné a sú vo vlastníctve obce. Prenajaté pozemky sa v tomto prípade nepovažujú za verejné priestranstvo. Osobitným užívaním sa rozumie umiestnenie zariadenia pre poskytovanie služieb, umiestnenie stavebného zariadenia, predajného zariadenia a podobne na verejnom priestranstve. Podľa zákona o miestnych daniach každý zámer na využitie verejného priestranstva na osobitné účely sa musí oznámiť obci pred začatím používania tohto verejného priestoru na osobitný účel.

Obce majú pomerne široké právomoci pri vydávaní všeobecne záväzného nariadenia, ktorým sú oprávnené určovať, ktoré verejné priestranstvá budú predmetom dane, spôsoby ich osobitného užívania, daňové sadzby a platobné podmienky. Vzhľadom na skutočnosť, že sa môžu vyskytovať podstatné rozdiely medzi jednotlivými obcami, čo sa týka určovania podrobností všeobecne záväzných nariadení na užívanie verejných priestranstiev, je potrebné preskúmať pravidlá stanovené každou obcou, na území ktorej sa bude PPP projekt realizovať. V tejto súvislosti môže dôjsť k situáciám, že podobné PPP projekty, ktoré sa budú realizovať v rôznych oblastiach Slovenskej republiky, sa môžu stretnúť s odlišnými prístupmi zo strany príslušnej obce, t.j. jeden PPP projekt pri svojej realizácii môže byť zaťažený daňou za užívanie verejného priestranstva v jednej obci a pri realizácii iného alebo

toho istého PPP projektu užívanie verejného priestranstva nebude predmetom dane v inej obci. Z tohto hľadiska je nevyhnutné posúdiť, či takéto situácie nezakladajú porušenie niektorých z pravidiel štátnej pomoci uvedených v úvode tejto časti, predovšetkým však kritéria selektívnosti opatrení a poskytnutie ekonomickej výhody pre podnik, alebo skupiny podnikateľov (napr. privilegované posudzovanie podnikov realizujúcich PPP projekt príslušnou samosprávou a pod.).

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Vyššie uvedená problematika nespôsobuje legislatívnu prekážku realizácie PPP projektov, avšak vzhľadom na značné rozdiely medzi jednotlivými obcami v prípade určovania vyššie uvedených podrobností v rámci všeobecne záväzných nariadení by bolo vhodné preskúmať, či pravidlá stanovené príslušnou obcou, na území ktorej sa bude stavebný projekt realizovať, sú v súlade s existujúcimi pravidlami štátnej pomoci.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Navrhuje sa, aby vyššie uvedená problematika bola predmetom posúdenia z pohľadu štátnej pomoci za oblasť miestnych daní a poplatkov v rámci schvaľovacieho procesu PPP projektu v zmysle Interného riadiaceho aktu Ministerstva financií SR.

<b>Záver:</b>	<p>Za oblasť štátnej pomoci sa navrhuje, aby Ministerstvo financií SR doplnilo do svojho Interného riadiaceho aktu č. 16/2008:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ posúdenie PPP projektu z pohľadu dodržania pravidiel štátnej pomoci kompetentnými orgánmi v SR,</li><li>▪ posúdenie súladu príslušného PPP projektu so zohľadnením výsledkov štúdie uskutočniteľnosti a podmienok koncesnej zmluvy s predpismi o štátnej pomoci,</li><li>▪ posúdenie PPP projektu z pohľadu dodržania pravidiel štátnej pomoci kompetentnými orgánmi i za oblasť miestnych daní a poplatkov.</li></ul>
---------------	---

## **9. Účtovníctvo a dane**

### **Úvod do problematiky**

V tejto časti sa uvádza všeobecné zhodnotenie súčasných legislatívnych podmienok realizácie PPP projektov z účtovného a daňového hľadiska, a to najmä v oblasti daní z príjmov a DPH. Analýza zároveň zahŕňa základné daňové dopady podľa jednotlivých sektorov tam, kde špecifiká príslušného sektora majú vplyv na daňové dopady PPP projektu.

### **Prehľad právnych predpisov Európskej únie relevantných pre PPP projekty v oblasti účtovníctva**

#### **Účtovníctvo súkromného partnera**

Slovenské predpisy relevantné pre PPP projekty sú najmä Zákon o účtovníctve a Opatrenie Ministerstva financií SR zo 16. decembra 2002 č. 23054/2002-92, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre podnikateľov účtujúcich v systave podvojného účtovníctva (ďalej len „postupy účtovania“). V ďalšom texte sa podrobnejšie analyzuje účtovanie PPP projektov podľa slovenskej účtovnej legislatívy.

V rámci Medzinárodných štandardov pre finančné vykazovanie (ďalej len „IFRS“), ktoré sú tiež povinným účtovným rámcom pre vybrané účtovné jednotky aj v Slovenskej republike, sa ustanovenia venované účtovaniu a vykazovaniu PPP projektov v účtovníctve súkromného partnera nachádzajú v IFRIC 12 - Zmluvy o licenciách na poskytovanie služieb. V ďalšom texte sa podrobnejšie analyzuje IFRIC 12.

#### **Účtovníctvo verejného partnera**

Slovenské predpisy relevantné pre PPP projekty sú najmä Zákon o účtovníctve a Opatrenie Ministerstva financií SR zo dňa 8. augusta 2007 č. MF/16786/2007-31, podrobnosti o postupoch

úctovania a rámcovej účtovej osnove pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky („postupy účtovania pre ROPO“). V ďalšom texte sa podrobnejšie analyzuje účtovanie PPP projektov podľa slovenskej účtovnej legislatívy.

Medzinárodné štandardy pre finančné vykazovanie pre verejný sektor (ďalej len „IPSAS“) zatiaľ neobsahujú štandard, ktorý by usmerňoval vykazovanie PPP projektov. Rada pre IPSAS pripravila v priebehu roka 2008 pracovný materiál Účtovanie a vykazovanie Koncesii na služby (*Accounting and Financial Reporting for Service Concession Arrangements*) o účtovaní a vykazovaní PPP projektov<sup>37</sup> s cieľom poskytnúť usmernenie o účtovaní a vykazovaní takýchto projektov pre verejných partnerov.

Rada pre IPSAS analyzovala účtovné predpisy viacerých krajín, vrátane IFRIC 12 a dospela k návrhu, aby subjekt verejného sektora vykazoval majetok, ktorý je predmetom PPP projektu vo svojich účtovných knihách v prípade, ak má nad týmto majetkom kontrolu pre účely účtovného výkazníctva, čo je obdobný prístup ako v IFRS.

Vzhľadom k tomu, že Rada pre IPSAS zatiaľ nemá otázku účtovania a vykazovania PPP projektov vyriešenú a navrhované riešenie má zatiaľ formu pracovného návrhu a ňou spracované materiály nie sú povinným účtovným rámcom pre žiadnu účtovnú jednotku v Slovenskej republike, v ďalšom texte tieto štandardy nie sú analyzované.

### **Prehľad právnych predpisov Európskej únie relevantných pre PPP projekty v oblasti daní**

V daňovej oblasti neexistujú na úrovni Európskej únie právne predpisy, ktoré by boli špecifické pre PPP projekty. Avšak niektoré smernice Európskej únie, ktoré sa v oblasti daní aplikujú, môžu významne ovplyvniť realizáciu PPP projektov na Slovensku.

Pre oblasť dane z príjmov sú to najmä:

- Smernica Rady 90/435/EHS z 23. júla 1990 o spoločnom systéme zdaňovania uplatňovanom v prípade materských spoločností a dcérskych spoločností v rozličných členských štátoch v znení v znení nasledujúcich smerníc,
- Smernica Rady 2003/49/ES z 3. júna 2003 o spoločnom systéme zdaňovania uplatňovanom na výplaty úrokov a licenčných poplatkov medzi združenými spoločnosťami rôznych členských štátov v znení nasledujúcich smerníc.

Vzhľadom k tomu, že materskou spoločnosťou súkromného partnera bude pravdepodobne často zahraničná spoločnosť, je pre súkromného partnera dôležité, že sa na Slovensku aplikujú všeobecné princípy zdanenia dividend, úrokov a licenčných poplatkov minimálne v rozsahu stanovenom vyššie uvedenými smernicami.

Tento aspekt sa potvrdil už pri prebiehajúcich PPP projektoch, kde súkromný partner bude často financovaný aj prostredníctvom úverov poskytnutých spoločnosťou, s ktorou je majetkovo prepojený, a zároveň súkromný partner taktiež plánuje vyplácať dividendy materskej spoločnosti. Pritom v oboch prípadoch budú väčšinou druhou stranou transakcie, teda materskou spoločnosťou alebo poskytovateľom úveru spoločnosti, ktoré sú daňovníkmi EÚ a teda za určitých podmienok sa na vyplácanie dividend alebo úrokov v ich prospech vyššie uvedené smernice vzťahujú.

Pre oblasť dane z pridanej hodnoty je to najmä:

- Smernica Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme DPH v znení nasledujúcich smerníc

---

<sup>37</sup> Pracovný materiál IPSAS používa pojem SCA (Service Concession Agreement) projektov

Táto smernica určuje základné pravidlá, ktoré je potrebné aplikovať aj pri posúdení PPP projektov z hľadiska DPH. Slovenská republika nie je oprávnená stanoviť také posúdenie DPH aspektov PPP projektov, ktoré by bolo v rozpore s princípmi zakotvenými v tejto smernici. Zároveň, ako sa potvrdilo aj pri existujúcich PPP projektoch, súkromný partner sa spolieha na aplikáciu DPH princípov, ktoré sú stanovené na úrovni EÚ.

Je dôležité spomenúť, že významným zdrojom informácii pre DPH posúdenie PPP projektov môžu byť aj relevantné rozhodnutia ESD .

Medzi ďalšie právne akty Spoločenstva a EÚ prebrané do daňových zákonov Slovenskej republiky, ktoré môžu nepriamo ovplyvniť, avšak v menšej miere ako vyššie uvedené smernice, daňové posúdenie PPP projektov, patria napríklad:

- Smernica Rady 2008/7/ES z 12. februára 2008 o nepriamych daniach z navyšovania kapitálu v znení nasledujúcich smerníc
- Smernica Rady 90/434/EHS z 23. júla 1990 o spoločnom systéme zdaňovania obchodných spoločností rôznych členských štátov pri zlučovaní, rozdeľovaní a prevode aktív a výmene akcií týkajúcich sa spoločností rôznych členských štátov v znení nasledujúcich smerníc
- Osmá smernica Rady 79/1072/EHS zo 6. decembra 1979 o zosúladení právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa daní z obratu - Úprava o vrátení DPH platiteľom dane, ktorí nemajú sídlo na území štátu a Smernica 2006/98/ES z 20. novembra 2006 v znení nasledujúcich smerníc<sup>38</sup>
- Trinásť smernica Rady 86/560/EHS zo 17. novembra 1986 o harmonizácii zákonov členských štátov týkajúcich sa daní z obratu - postup vrátenia DPH osobám podliehajúcim zdaneniu, ktorí nesídli na území Spoločenstva v znení nasledujúcich smerníc

## **ÚČTOVNÍCTVO – SLOVENSKÁ ÚČTOVNÁ LEGISLATÍVA**

### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP**

1. Zákon o účtovníctve
2. Postupy účtovania

### **Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP**

V zákone o účtovníctve a postupoch účtovania neexistuje špecifické ustanovenie, ktoré sa týka PPP projektov. Preto je pri PPP projektoch potrebné uplatniť všeobecne platné účtovné zásady a niektoré špecifické ustanovenia postupov účtovníctva. Vzhľadom na rozsah týchto ustanovení ich uvádzame nižšie, v bode c) kde je detailne popísaný návrh ich aplikácie pri účtovaní PPP projektov.

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP**

### **Navrhovaná definícia koncesie a kvázikoncesie v zmysle vyššie uvedeného návrhu pojmového vymedzenia §15 a §15a zákona o verejnom obstarávaní**

#### **Koncesia**

- v prípade koncesie ide o zmluvu medzi verejným obstarávateľom - obstarávateľom a súkromným partnerom – koncesionárom, pričom protiplnenie za stavebné práce alebo poskytovanie služieb spočíva v umožnení (poskytnutí práva) poberania úžitkov z využívania diela alebo poskytovania služby, prípadne tohto práva spolu s poskytnutím časti plnenia

---

<sup>38</sup> S účinnosťou od 1. januára 2010 bude smernica 79/1072/EHS nahradená Smernicou rady 2008/9/ES



- v peniazoch,
- koncesionár preberá vo významnej miere riziko výstavby a riziko dopytu.

### **Kvázikoncesia**

- ide o zmluvu medzi verejným obstarávateľom a súkromným partnerom – kvázikoncesionárom, pričom kvázikoncesionár sa zaväzuje uskutočniť stavebné práce alebo poskytovať služby a verejný obstarávateľ sa zaväzuje platiť za poskytovanie služieb alebo uskutočnenie stavebných prác platby za dostupnosť, prípadne spolu s možnosťou poberať úžitky z poskytovania tejto služby alebo uskutočnenia stavebných prác,
- kvázikoncesionár preberá vo významnej miere riziko výstavby a dostupnosti avšak nie riziko dopytu.

**V nasledujúcom texte sú popísané 4 alternatívy vo vzťahu k vlastníctvu výsledku stavebných prác a ich dopad na účtovníctvo súkromného partnera, ako je uvedené nižšie:**

- A. Verejný obstarávateľ je vlastníkom diela, ktoré je zhotovované na základe koncesnej zmluvy od začiatku realizácie projektu;
- B. Verejný obstarávateľ sa stane vlastníkom diela jeho riadnym dokončením a odovzdaním diela do užívania;
- C. Súkromný partner je vlastníkom diela od začiatku realizácie projektu a zostáva ním aj po skončení projektu;
- D. Súkromný partner je vlastníkom diela od začiatku realizácie projektu, pričom vlastníctvo k dielu je prevedené na verejného obstarávateľa po skončení projektu

### **A. Verejný obstarávateľ je vlastníkom diela, ktoré je zhotovované na základe koncesnej zmluvy od začiatku realizácie projektu**

Ďalej sú analyzované účtovanie PPP projektov na strane súkromného partnera v prípade koncesie a kvázikoncesie.

## **1. KONCESIA**

### **Vykazovanie výnosov**

V zmysle požiadavky zákona o účtovníctve (§3, ods. 1) na dodržanie vecnej a časovej súvislosti, je potrebné kritériá na vykazovanie výnosov aplikovať samostatne pre jednotlivé komponenty zmluvy (realizácia stavebných prác a poskytovanie služieb) tak, aby sa zabezpečilo verné a pravdivé zobrazenie danej transakcie. Aj keď je protiplnenie medzi obstarávateľom a súkromným partnerom na jednotlivé služby dohodnuté v rámci jednej zmluvy, podmienky týkajúce sa jednotlivých fáz a častí by mali byť riešené samostatne, keďže jednotlivé fázy a časti vykazujú špecifické podmienky, požiadavky a riziká. Protiplnenie za jednotlivé služby by malo byť oddeliteľné, keďže obdobné služby (realizácia stavebných prác a poskytovanie prevádzkových služieb) sa bežne poskytujú aj samostatne.

### **Výnosy z realizácie stavebných prác**

Účtovanie výnosov z realizácie stavebných prác sa riadi §30 postupov účtovania - Účtovanie zákazkovej výroby. Podľa tohto ustanovenia sa výnosy zo zákazkovej výroby účtujú v závislosti od stupňa dokončenia zákazky, bez ohľadu na skutočnosť, či uskutočnené práce boli už fakturované. Tento postup účtovania sa nazýva metódou percenta dokončenia.

Postupy účtovania dostatočne riešia účtovanie výnosov z realizácie stavebných prác, pričom rovnaké metódy a zásady sa môžu aplikovať pre prípad koncesie a aj kvázikoncesie.

### **Výnosy z poskytovania služieb**

Na účtovanie služieb aplikujeme nasledovné všeobecné ustanovenia zákona o účtovníctve:

Zákon o účtovníctve, §2 ods. 4 definícia výnosu – *výnosom je zvýšenie ekonomických úžitkov, ktoré sa dá spoľahlivo oceniť, pričom ekonomickým úžitkom možno priamo alebo nepriamo prispieť k toku peňažných prostriedkov.*

Zákon o účtovníctve, §3 ods. 1 – *účtovná jednotka účtuje a vykazuje účtovné prípady v období, s ktorým vecne a časovo súvisí.*

Výnosy z poskytovania služieb sa teda účtujú v tom období, v ktorom bola služba reálne poskytnutá.

Zákon o účtovníctve a ani postupy účtovania špecificky neriešia ocenenie výnosov z jednotlivých transakcií v prípade ich zlúčenia v jednej zmluve (tak ako napríklad IAS 18 ods. 13 - Identifikácia transakcie). Napriek tomu sa domnievame, že vyššie uvedené všeobecné ustanovenia sú dostatočné pre správne zaúčtovanie výnosov z poskytovania prevádzkových služieb, avšak riziko nesprávnej interpretácie nie je možné vylúčiť .

### **Protiplnenie za stavebné práce**

Existujúca účtovná legislatíva nedefinuje koncesiu a kvázikoncesiu. Koncesia je v súčasnosti definovaná iba v zákone o verejnom obstarávaní. Z účtovného pohľadu sa koncesia svojou ekonomickou podstatou najviac približuje definícií dlhodobého nehmotného majetku.

V zmysle zákona o účtovníctve majetkom sú tie aktíva účtovnej jednotky, ktoré sú výsledkom minulých udalostí, je takmer isté, že zvýšia ekonomické úžitky účtovnej jednotky a dajú sa spoľahlivo oceniť. Vzhľadom na svoj charakter, koncesia môže byť považovaná za dlhodobý nehmotný majetok pokiaľ, je splnená uvedená definícia majetku.

Zákon o účtovníctve definuje ocenenie nehmotného majetku nadobudnutého kúpou, vytvoreného vlastnou činnosťou, novo zisteného pri inventarizácii alebo nadobudnutého zámenou. Obstaranie koncesie sa najviac približuje dlhodobému nehmotnému majetku, ktorý bol nadobudnutý zámenou a podľa § 25 ods. 1 písm. e) zákona o účtovníctve sa ocení reálnou hodnotou, pričom reálnou hodnotou sa rozumie:

1. *Trhová cena*
2. *Ocenenie kvalifikovaným odhadom alebo posudkom znalca*
3. *Ocenenie ustanovené podľa osobitného predpisu*

Trhová cena je ďalej definovaná v § 27, ods. 3 a ods. 6 zákona o účtovníctve, avšak uvedená definícia sa vzťahuje najmä na ocenenie finančného majetku, napr. cenných papierov a derivátov, teda nie je úplne vhodná pre ocenenie dlhodobého nehmotného majetku.

Z dôvodu zabezpečenia konzistentného prístupu k vykazovaniu, oceňovaniu a prezentácii koncesie, by bolo vhodné túto oblasť jednoznačne riešiť v účtovnej legislatíve. V bode Ad d) je predložený návrh a doplnenie súčasnej účtovnej legislatívy.

### **Odpisovanie koncesie**

V zmysle zákona o účtovníctve (§28, ods. 4) nehmotný majetok odpisuje účtovná jednotka počas predpokladanej doby používania zodpovedajúcej spotrebe budúcich ekonomických úžitkov z majetku, teda počas doby, na ktorú bola koncesia poskytnutá.

### **Znehodnotenie majetku**

Podľa zákona o účtovníctve, § 26, ku dňu, ku ktorému sa zostavuje účtovná závierka je účtovná jednotka povinná upraviť ocenenie hodnoty majetku. Ocenenie majetku sa upraví opravnými položkami, ak existuje opodstatnený predpoklad zníženia hodnoty majetku pod jeho účtovnú hodnotu.

Podľa § 18, ods. 4 postupov účtovania sa opravná položka k odpisovanému dlhodobému majetku vytvára ako rozdiel medzi účtovnou hodnotou majetku a cenou vyššou medzi predajnou cenou zníženou o náklady na predaj a predpokladanou hodnotou ďalšieho využitia.

### **Finančné náklady**

Náklady na prijaté pôžičky a úvery vzniknuté na strane súkromného partnera, ktoré možno priradiť ku koncesnej zmluve sa vykážu ako náklad v období, počas ktorého vznikli alebo v prípade koncesie v súlade s §35 postupov účtovania sa môžu ak sa tak súkromný partner rozhodne zaradiť do obstarávacej ceny nehmotného majetku do času uvedenia majetku do používania.

### **Zmluvný záväzok obnoviť infraštruktúru na stanovenú úroveň schopnosti poskytovať služby (ďalej len „ťažká údržba“)**

Súkromný partner môže mať zmluvný záväzok, podľa ktorého musí infraštruktúru udržiavať na stanovenej úrovni schopnosti poskytovať služby alebo musí obnoviť infraštruktúru, aby dosiahla požadovaný stav. Tento zmluvný záväzok môže byť z účtovného hľadiska dohodnutý nasledovnými spôsobmi:

- bude generovať výnosy súkromnému partnerovi v roku vykonania ťažkej údržby, alebo,
- protiplnenie za ťažkú údržbu je súčasťou dohodnutých platieb – napr. v prípade kvázikoncesie

V prípade, že ťažká údržba bude generovať výnosy, súkromný partner bude o nákladoch a príslušných výnosoch účtovať v roku poskytnutia služby.

V prípade, že ťažká údržba je súčasťou dohodnutých platieb, záväzok vykonať údržbu existuje od začatia používania stavby a preto sa vykazuje a oceňuje v súlade s § 19 postupov účtovania – Zásady pre tvorbu a použitie rezerv. Rezerva sa ocení odhadom, v sume dostatočnej na splnenie existujúcej povinnosti ku dňu, ku ktorému sa zostavuje účtovná závierka pri zohľadnení rizík a neistôt. Rezerva sa bude tvoriť v časovej a vecnej súvislosti, teda v závislosti od stupňa opotrebenia stavby, ktorý si stanoví účtovná jednotka (napr. odhadom technického pracovníka).

### **Ilustratívny príklad koncesie**

*Podmienky koncesnej zmluvy o poskytovaní služby vyžadujú, aby súkromný partner postavil cestu, pričom stavba ma byť dokončená do 2 rokov a udržiaval a prevádzkoval cestu v stanovenom štandardnom stave počas doby 8 rokov, počas ktorých má právo inkasovať poplatky - mýto od užívateľov. Na konci desiateho roku bude zmluva o poskytovaní služby ukončená.*

*Súkromný partner odhaduje náklady a výnosy takto:*

<i>v EUR</i>	<b>Náklady</b>	<b>Výnosy</b>
<i>Stavebná činnosť</i>	1 420	1 520
<i>Prevádzková činnosť</i>	72	80
	<b>1 492</b>	<b>1 600</b>

### **Ocenenie koncesie**

*Koncesia sa oceňuje trhovou cenou, čo v kontexte daného príkladu predstavuje súčet nákladov na stavebné práce a marže, teda 1 520 EUR.*

### **Ročný odpis**

*Koncesia sa odpisuje počas doby platnosti koncesie, teda od 3. do 10. roka, pričom ročný odpis je 190 EUR.*

### **Náklady na financovanie**

*Predpokladáme, že súkromný partner financuje projekt z dlhodobého úveru a z vlastných zdrojov. Z nesplateného úveru zaplatí ročný úrok 6,7% (v príklade počítame ako dlh na začiatku roka x 6,7%).*

### **Ťažká údržba**

Predpokladáme, že súkromný partner má povinnosť vykonať ťažkú údržbu v 8 roku, pričom náklady na údržbu budú 100 EUR a výnosy 112 EUR. Výnosy z ťažkej údržby uhradí verejný obstarávateľ v roku vykonania údržby.

V nasledujúcej tabuľke uvádzame zjednodušený výkaz ziskov a strát, súvahu a prehľad peňažných tokov:

#### **Výkaz ziskov a strát**

<b>Rok</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>Spolu</b>
Výnosy	760	760	260	260	260	260	260	372	260	260	<b>3 712</b>
Odpisy koncesie	0	0	190	190	190	190	190	190	190	190	<b>1 520</b>
Náklady	710	710	9	9	9	9	9	9	9	9	<b>1 492</b>
Náklady na ťažkú údržbu	0	0	0	0	0	0	0	100	0	0	<b>100</b>
Úrokové náklady		34	69	61	53	43	33	23	19	7	<b>342</b>
<b>Zisk / (Strata)</b>	<b>50</b>	<b>16</b>	<b>-8</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>18</b>	<b>28</b>	<b>50</b>	<b>42</b>	<b>54</b>	<b>258</b>

#### **Prehľad peňažných tokov**

<b>Rok</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>Spolu</b>
Príjmy	0	0	260	260	260	260	260	372	260	260	<b>2 192</b>
Výdavky	710	744	78	70	62	52	42	132	28	16	<b>1 934</b>
<b>Celkový príjem / (výdaj)</b>	<b>-710</b>	<b>-744</b>	<b>182</b>	<b>190</b>	<b>198</b>	<b>208</b>	<b>218</b>	<b>240</b>	<b>232</b>	<b>244</b>	<b>258</b>

#### **Súvaha**

<b>Rok</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
Nehmotný majetok	760	1 520	1 330	1 140	950	760	570	380	190	0
Dlhodobý úver	500	1 034	913	784	647	500	343	276	105	78

## **2. KVÁZIKONCESIA**

V prípade kvázikoncesie, odmenou za realizáciu stavebných prác a poskytovanie služieb je presná alebo stanoviteľná suma, ktorá je splatná v peniazoch. Pre účely dodržania vecnej a časovej súvislosti je nutné rozdeliť očakávanú hotovosť na časť súvisiacu s realizáciou stavebných prác a časť súvisiacu s poskytovaním služieb. Pre účely Analýzy sa predpokladá, že toto rozdelenie je stanovené v zmluve medzi verejným obstarávateľom a súkromným partnerom.

#### **Výnosy z realizácie stavebných prác**

Výnosy sa vykazujú v súlade s postupmi účtovania pre zákazkovú výrobu, teda podľa stupňa dokončenia zákazky, identicky ako pri účtovaní koncesii.

#### **Výnosy z poskytovania služieb**

Výnosy z poskytovania služieb sa účtujú vo vecnej a časovej súvislosti s poskytovaním služieb.

#### **Protiplnenie za stavebné práce**

Protiplnenie za služby spojené so stavebnými prácami predstavuje hotovosť, ktorá bude vyplácaná počas dohodnutého obdobia. Protiplnenie má charakter dlhodobej pohľadávky.

V zmysle zákona o účtovníctve majetkom sú tie aktíva účtovnej jednotky, ktoré sú výsledkom minulých udalostí, je takmer isté, že zvýšia ekonomické úžitky účtovnej jednotky a dajú sa spoľahlivo oceniť. Na základe tejto definície majetku, pohľadávku ako odplatu za realizáciu stavebných prác môžeme vykázat, pokiaľ je splnená uvedená definícia majetku. Podmienka „je takmer isté, že zvýšia ekonomické úžitky účtovnej jednotky“ môže byť v danej súvislosti interpretovaná tak, že pohľadávka bude vykázaná do takej miery, do akej má súkromný partner bezpodmienečné právo získať peňažnú hotovosť od verejného obstarávateľa. Ostatné podmienky definície sú považované za splnené.

Pohľadávky sa podľa zákona o účtovníctve (§ 25) oceňujú pri vzniku menovitou hodnotou. V zmysle zmluvy treba dohodnuté platby za realizáciu stavebných prác vykázat primárne v menovitej hodnote. Následne, podľa § 18, ods. 8 postupov účtovania, opravná položka k dlhodobej pohľadávke, ak je zostatková hodnota tejto pohľadávky dlhšia ako jeden rok, upravuje hodnotu tejto pohľadávky na jej súčasnú hodnotu, napríklad metódou efektívnej úrokovej miery. V prípade, že sa bude meniť diskontný faktor, súčasná hodnota dlhodobej pohľadávky sa bude upravovať cez opravnú položku k pohľadávke.

### **Indexácia**

Uplatniteľnosť práva alebo povinnosti môže byť absolútna alebo môže byť podmienená výskytom budúcej udalosti. V prípade kvázikoncesie môže byť výška odmeny za prevádzkovú činnosť, alebo jej časť, závislá okrem iného od premenných ako je inflácia (s vplyvom na zmenu cien materiálu na údržbu a opravy, miezd v sektore stavebníctva a pod.).

V takom prípade je časť výnosov závislá od uvedených premenných. Súkromný partner bude o týchto výnosoch účtovať v časovej a vecnej súvislosti s poskytnutím prevádzkových služieb.

### **Znehodnotenie majetku**

Podľa § 26 zákona o účtovníctve ku dňu, ku ktorému sa zostavuje účtovná závierka je účtovná jednotka povinná upraviť ocenenie hodnoty dlhodobej pohľadávky ak existuje opodstatnený predpoklad zníženia hodnoty pohľadávky pod jej účtovnú hodnotu.

### **Ilustratívny príklad kvázikoncesie**

*Podmienky koncesnej zmluvy o poskytovaní služby vyžadujú, aby súkromný partner postavil napr. cestu, dokončil stavbu do 2 rokov a udržiaval a prevádzkoval cestu v stanovenom štandardnom stave počas 8 rokov. Počas obdobia prevádzkovania cesty bude verejný obstarávateľ platiť súkromnému partnerovi za sprístupnenie cesty verejnosti pevne stanovenú platbu. Na konci desiateho roku bude zmluva o poskytovaní služby ukončená.*

<i>V. EUR</i>	<i>Náklady</i>	<i>Zmluvne dohodnutá odplata</i>
<i>Stavebná činnosť</i>	<i>1 420</i>	<i>1 920</i>
<i>Prevádzková činnosť</i>	<i>72</i>	<i>80</i>
	<i>1 492</i>	<i>2 000</i>

### **Náklady na financovanie**

*Predpokladáme, že súkromný partner financuje projekt z dlhodobého úveru a z vlastných zdrojov. Z nesplateného úveru zaplatí ročný úrok 6,7% (v príklade počítame ako dlh na začiatku roka x 6,7%).*

### **Ťažká údržba**

*V prípade, že ťažká údržba je súčasťou dohodnutých platieb, záväzok exituje od začatia užívania stavby a preto sa vykazuje a oceňuje v súlade §19 postupov účtovania.*

*Pre účely ilustrácie sa predpokladá, že najlepší odhad výdavkov potrebných na vyrovnanie záväzku k akémukoľvek dňu je úmerný reálnemu opotrebeniu cesty, ktoré bolo stanovené odborným technickým odhadom.*

V nasledujúcej tabuľke uvádzame zjednodušený výkaz ziskov a strát, súvahu a prehľad peňažných tokov (v EUR):

#### Výkaz ziskov a strát

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Spolu
Náklady	-710	-710	-9	-9	-9	-9	-9	-9	-9	-9	-1 492
Výnosy	960	960	10	10	10	10	10	10	10	10	2 000
Tvorba opravnej položky	-203	-165	78	69	61	52	43	33	22	10	0
Tvorba rezervy na ťažkú údržbu			8	14	16	18	20	24			100
Úrokový náklad		34	69	61	53	43	33	23	19	7	342
<b>Zisk</b>	<b>47</b>	<b>119</b>	<b>156</b>	<b>145</b>	<b>131</b>	<b>114</b>	<b>97</b>	<b>81</b>	<b>42</b>	<b>18</b>	<b>950</b>

#### Prehľad peňažných tokov

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Spolu
Príjmy	0	0	250	250	250	250	250	250	250	250	2 000
Výdavky	-710	-710	-9	-9	-9	-9	-9	-109	-9	-9	-1 592
Celkový príjem / (výdaj)	-710	-710	241	241	241	241	241	141	241	241	408

#### Súvaha

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Pohľadávka - nominálna hodnota	960	1 920	1 680	1 440	1 200	960	720	480	240	0
Pohľadávka - súčasná hodnota	757	1 552	1 389	1 219	1 040	852	654	447	230	0
Opravná položka	-203	-368	-291	-221	-160	-108	-66	-33	-10	0
Tvorba opravnej položky	-203	-165	78	69	61	52	43	33	22	10
Rezerva na ťažkú údržbu			8	22	38	56	76			
Dlhodobý uver	500	1 034	913	784	647	500	343	276	105	78

#### B. Verejný obstarávateľ sa stane vlastníkom diela jeho dokončením a riadnym odovzdaním do užívania

Rozdiel oproti alternatíve A je jedine v tom, že súkromný partner v prvom roku neúčtuje o obstaraní nehmotného majetku, ale o zásobách (rozpracovanej výrobe). Na konci druhého roku prevedie súkromný partner už dokončenú stavbu (dielo) na verejného obstarávateľa a zároveň vykáže obstaranú koncesiu ako dlhodobý nehmotný majetok alebo kvázikoncesiu ako dlhodobú pohľadávku.

#### C. Súkromný partner - koncesionár je vlastníkom diela od začiatku realizácie projektu a zostáva ním aj po skončení projektu

V tomto prípade súkromný partner nevykazuje koncesiu a ani kvázikoncesiu (ktoré predstavujú protiplnenie za výsledok stavebných prác), ale v zmysle postupov účtovania vykazuje dlhodobý hmotný majetok.

#### Ilustratívny príklad koncesie a aj kvázikoncesie

Príklad:

Podmienky koncesnej zmluvy o poskytovaní služby vyžadujú, aby súkromný partner postavil cestu, pričom stavba ma byť dokončená do 2 rokov a udržiaval a prevádzkoval cestu v stanovenom štandardnom stave počas 8 rokov, počas ktorých má právo inkasovať poplatky - mýto od užívateľov resp. verejný partner bude platiť súkromnému partnerovi za sprístupnenie cesty verejnosti pevne stanovenú platbu. Pre účely ilustratívneho príkladu predpokladáme, že inkasované mýto a hotovosť platená obstarávateľom sa zhodujú. Na konci desiateho roku bude zmluva o poskytovaní služby ukončená.

Súkromný partner odhaduje náklady takto:

	<b>Výdavky</b>
Stavebná činnosť	1 420
Prevádzka	72
<b>Spolu</b>	<b>1 492</b>

#### Ocenenie dlhodobého hmotného majetku

Dlhodobý hmotný majetok sa oceňuje obstarávacou cenou, teda 1 420 EUR.

#### Ročný odpis

Dlhodobý hmotný majetok odpisujeme počas doby platnosti zmluvy, teda od 3. (kedy bol majetok zaradený do používania) do 10. roka, pričom ročný odpis je 178 EUR.

V nasledujúcej tabuľke uvádzame zjednodušený výkaz ziskov a strát, súvahu a prehľad peňažných tokov (v EUR):

#### Výkaz ziskov a strát

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Spolu
Výnosy	0	0	200	200	200	200	200	200	200	200	1 600
Odpis dlhodobého majetku	0	0	178	178	178	178	177	177	177	177	1 420
Náklady na prevádzku			9	9	9	9	9	9	9	9	72
Zisk	0	0	13	13	13	13	14	14	14	14	108

#### Prehľad peňažných tokov

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Spolu
Príjmy	0	0	200	200	200	200	200	200	200	200	1 600
Výdavky	710	710	9	9	9	9	9	9	9	9	1 492
Celkový príjem / (výdaj)	-710	-710	191	191	191	191	191	191	191	191	108

#### Súvaha

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dlhodobý hmotný majetok	710	1 420	1 242	1 064	886	708	531	354	177	0

#### D. Súkromný partner - koncesionár je vlastníkom diela od začiatku realizácie projektu, pričom vlastníctvo k dielu je na verejného obstarávateľa prevedené po skončení projektu

V prípade, že zmluva o PPP projekte predpokladá prechod vlastníctva zo súkromného partnera na obstarávateľa po určitej dohodnutej dobe, postupuje sa rovnako ako v alternatíve C, s tým rozdielom, že dlhodobý hmotný majetok je v roku prevodu vyradený z majetku súkromného partnera v súlade s platnými postupmi. Prípadný výnos je taktiež zaúčtovaný v súlade s platnými postupmi v období, v ktorom bol dosiahnutý.

#### Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:

Z dôvodu zabezpečenia verného a pravdivého účtovania transakcií v rámci PPP projektov a z dôvodu zabezpečenia konzistentného prístupu k vykazovaniu, oceňovaniu a prezentácii týchto transakcií účtovnými jednotkami, navrhujeme doplniť a upraviť účtovnú legislatívu v nasledovných oblastiach:

1. Doplnenie pojmu koncesie a kvázikoncesie do účtovnej legislatívy
2. Vykazovanie a o cenenie koncesie

### 3. Účtovanie protiplnenia za stavebné práce v prípade koncesnej zmluvy

#### **1. Doplnenie pojmu koncesie a kvázikoncesie do účtovnej legislatívy**

Súčasná účtovná legislatíva nerieši špecificky účtovanie transakcií, ktoré vznikajú pri realizácii koncesných a kvázikoncesných zmlúv. Absencia jednoznačnej legislatívnej úpravy môže viesť k stavu, kedy infraštruktúru budovanú v rámci koncesných a kvázikoncesných zmlúv nevykazuje žiaden zo zmluvných partnerov, resp. ju rôzne účtovné jednotky vykazujú odlišne (napr. ako dlhodobý hmotný majetok, dlhodobý nehmotný majetok, pohľadávku alebo iné aktívum).

#### **2. Vykazovanie a ocenenie koncesie**

Súčasná účtovná legislatíva nedefinuje koncesiu a následne ani spôsob jej účtovania, vykazovania a ocenenia. Absencia jednoznačnej legislatívnej úpravy môže viesť k stavu, kedy protiplnenie za realizáciu stavebných prác budú účtovné jednotky účtovať, oceňovať a vykazovať odlišne.

#### **3. Účtovanie protiplnenia za stavebné práce v prípade koncesnej zmluvy**

Výnosy z realizácie stavebných prác sa účtujú podľa § 30 postupov účtovania so súvzťažným zápisom v prospech účtu 311 Odberatelia. Protiplnením, v prípade koncesnej zmluvy je koncesia, teda dlhodobý nehmotný majetok, a nie pohľadávka. Postupy účtovania neriešia situáciu, kedy protiplnením nie je pohľadávka, ale iné aktívum, čo môže viesť k nekonzistentnému prístupu účtovných jednotiek k vykazovaniu výnosov zo stavebných prác príslušného protiplnenia.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

##### **1. Doplnenie pojmu koncesie a kvázikoncesie do účtovnej legislatívy**

Navrhuje sa, aby bola do postupov účtovania zahrnutá definícia koncesnej a kvázikoncesnej zmluvy formou odvolávky na vecný zákon.

##### **2. Definícia koncesie a ocenenie koncesie**

Navrhuje sa vymedziť pojem koncesie v postupoch účtovania v § 37 - Účtovanie dlhodobého nehmotného majetku, ktorý bude definovaný ako dlhodobý nehmotný majetok, ktorý predstavuje protiplnenie za poskytnuté stavebné práce podľa § 30 postupov účtovania.

Navrhuje sa doplniť zoznam zložiek majetku oceňovaných reálnou hodnotou uvedených v § 25, odsek 1 bod e) zákona o účtovníctve o koncesiu.

##### **3. Účtovanie protiplnenia za stavebné práce**

Navrhuje sa doplniť § 30 postupov účtovania o ustanovenie týkajúce sa účtovania protiplnenia za realizáciu stavebných prác v rámci koncesnej a kvázikoncesnej zmluvy, pričom v prípade koncesie bude protiplnením obstaranie dlhodobého nehmotného majetku a v prípade kvázikoncesie dlhodobá pohľadávka z obchodného styku.

Navrhuje sa, aby sa výnosy z realizácie stavebných prác účtovali so súvzťažným zápisom v prospech účtu obstarania dlhodobého nehmotného majetku (v prípade koncesie) alebo v prospech účtu pohľadávky z obchodného styku (v prípade kvázikoncesie).



<b>Záver:</b>	<p>Navrhuje sa vypracovať doplnenie postupov účtovania o nasledovné ustanovenia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Doplniť § 30 postupov účtovania o účtovanie zákazkovej výroby realizovanej v rámci koncesných a kvázikoncesných zmlúv o ustanovenie, že v prípade koncesnej zmluvy je protiplnením za realizáciu stavebných prác súkromným partnerom získanie koncesie, teda dlhodobý nehmotný majetok a v prípade kvázikoncesnej zmluvy je protiplnením za realizáciu stavebných prác právo na platby od verejného obstarávateľa, teda dlhodobá pohľadávka.</li> <li>▪ Doplniť § 30 postupov účtovania o účtovanie zákazkovej výroby realizovanej v rámci koncesných a kvázikoncesných zmlúv o referenciu na definíciu koncesnej a kvázikoncesnej zmluvy vo vecných zákonoch.</li> </ul> <p>Doplniť § 37 o vymedzenie pojmu koncesie, ako dlhodobého nehmotného majetku.</p> <p>Navrhuje sa vypracovať doplnenie zákona o účtovníctve o nasledovné ustanovenie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Doplniť zoznam zložiek majetku oceňovaných reálnou hodnotou uvedených v § 25 odsek 1 písm e) zákona o účtovníctve o koncesiu.</li> <li>▪ Doplniť do § 27 ods. 2 zákona o účtovníctve definovanie reálnej hodnoty majetku pri PPP projektoch, ktorá predstavuje protihodnotu, ktorá sa prijala alebo má prijať za odovzdané stavebné práce</li> </ul>
---------------	--

## ÚČTOVNÍCTVO – IFRS

### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o účtovníctve, §17 a

### **Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

IFRIC 12, Zmluvy o licenciách na poskytovanie služieb

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Pri PPP projektoch bude súkromný partner povinný viesť účtovníctvo podľa slovenského zákona o účtovníctve.

Ak však splní súkromný partner podľa §17 a zákona o účtovníctve kritériá pre zostavovanie účtovnej závierky podľa IFRS, bude vo svojom účtovníctve postupovať podľa IFRS. Vzhľadom na rozsah PPP projektov je pravdepodobné, že veľkostné IFRS kritéria (predpokladáme že hlavne obrat a majetok) budú relatívne rýchlo splnené.

### **IFRIC 12**

Účtovanie podľa IFRIC 12 sa vzťahuje na súkromného partnera pri PPP projektoch v prípade, že:

1. Verejný partner kontroluje alebo reguluje, aké služby musí súkromný partner poskytovať prostredníctvom daného majetku, komu musí tieto služby poskytovať a za akú cenu; a
2. Verejný partner na konci obdobia platnosti koncesnej zmluvy kontroluje – z titulu vlastníctva, práva na užívanie, alebo inými prostriedkami – všetky významné zostávajúce podiely na majetku.

Pod IFRIC 12 spadajú aj PPP projekty, pri ktorých sa predmetný majetok používa počas celej doby životnosti a zároveň je splnené vyššie uvedené prvé kritérium.

IFRIC 12 sa vzťahuje na:

- a) majetok, ktorý súkromný partner pre účely PPP projektu vybuduje alebo nadobudne od tretej osoby; a
- b) existujúci majetok, ktorý verejný partner poskytne súkromnému partnerovi do užívania („sprístupní“) na účely plnenia zmluvy.

IFRIC 12 stanovuje, že aktívum, ktoré súkromný partner vykazuje, je odmena, ktorú prijme za svoje služby a nie hmotný majetok, ktorý vybuduje alebo obnoví v súlade s koncesnou zmluvou. Podľa IFRIC 12 je súkromný partner povinný vykazovať buď:

- **Finančný majetok (pohl'adávkou)** v takom rozsahu, v akom má bezpodmienečné zmluvné právo na poberanie peňažných prostriedkov alebo iných finančných aktív od verejného partnera alebo na jeho príkaz (v prípade kvázikoncesie); alebo
- **Dlhodobý nehmotný majetok** v takom rozsahu, v akom získa právo účtovať poplatky užívateľom verejných služieb (v prípade koncesie). Znamená to, že neexistuje bezpodmienečné právo na získanie finančného aktíva, pretože hodnota závisí od rozsahu, v akom verejnoscť využíva služby.

#### **Vykazovanie dlhodobého majetku podľa IFRS (stavebné práce)**

Odsek 11 interpretácie IFRIC 12 popisuje, či súkromný partner môže vykazovať dlhodobý majetok, ktorý je predmetom PPP ako majetok súkromného partnera: „Infraštruktúra, na ktorú sa vzťahuje táto interpretácia, sa nevykazuje ako dlhodobý hmotný majetok súkromného partnera, pretože zmluvnou dohodou o poskytovaní služieb<sup>39</sup> sa na súkromného partnera neprevádza právo kontrolovať užívanie infraštruktúry ako verejnej služby. V súlade s podmienkami stanovenými v zmluve<sup>40</sup> má súkromný partner prístup k prevádzke majetku na účely poskytovania verejnej služby v mene verejného partnera.“

Koncepčný rámec prípravy a prezentácie účtovnej závierky (ďalej len „Koncepčný rámec“), ktorý vydala Rada pre Medzinárodné účtovné štandardy (ďalej len „IASB“), je citovaný ako podklad pre závery IFRIC 12 s ohľadom na otázku kontroly (ovládania) predmetného majetku:

- Koncepčný rámec definuje majetok ako „zdroj, ktorý kontroluje jednotka ako výsledok minulých udalostí a od ktorého sa očakáva, že prispeje k toku budúcich ekonomických úžitkov do jednotky“
- Koncepčný rámec uvádza, že mnoho aktív sa spája so zákonnými právami, vrátane vlastníckeho práva. Ďalej upresňuje, že vlastnícke právo nie je kľúčové pri určovaní existencie aktíva.

IFRIC 12 upresňuje, že pri koncesnej zmluve<sup>41</sup> nemá súkromný partner vykazovať dlhodobý majetok ako svoj majetok, pretože nemá kontrolu nad jeho použitím, a teda nespĺňa definíciu majetku. Toto pravidlo platí bez ohľadu na to, ktorá zmluvná strana disponuje vlastníckym právom k majetku počas doby trvania zmluvy. Inak povedané, súkromný partner je skôr poskytovateľom služby pre verejného partnera, majúci iba prístup k majetku na poskytovanie verejných služieb v mene verejného partnera, v súlade so zmluvnými podmienkami.

#### **Porovnanie na slovenskú účtovnú legislatívu:**

V slovenskej účtovnej legislatíve nie je ustanovená podmienka kontroly nad majetkom pri jeho vykazovaní.

<sup>39</sup> Dohodou o poskytovaní služieb je v tejto súvislosti potrebné rozumieť koncesnú zmluvu.

<sup>40</sup> Má sa na mysli koncesná zmluva.

<sup>41</sup> IFRIC 12 používa pojem SCA (Service Concession Agreement)

### Vykazovanie výnosov podľa IFRS

Súkromný partner vykazuje a oceňuje príjmy za služby, ktoré poskytuje, v súlade so štandardmi IAS 11 a IAS 18. Ak prevádzkovateľ poskytuje viac ako jednu službu (t. j. služby spojené s výstavbou alebo modernizáciou a prevádzkové služby) na základe jedinej zmluvy, protihodnota, ktorú prijal, alebo ktorú má prijať, sa príslušne rozdelí podľa **reálnych** hodnôt poskytnutých služieb. Prevádzkovateľ účtuje výnosy a náklady spojené s prevádzkovými službami v súlade so štandardom IAS 18 a výstavbu predmetu koncesie podľa IAS 11.

#### Porovnanie na slovenskú účtovnú legislatívu

##### 1. Výnosy spojené s výstavbou

- Podľa IAS 11 sa administratívne a všeobecné náklady zahŕňajú do nákladov na výstavbu len ak ich preplatenie je zmluvne dohodnuté. Slovenské postupy účtovania takéto obmedzenie nemajú - iné náklady, napríklad správna réžia, náklady na výskum a vývoj sa aktivujú, ak nie je v zmluve dohodnuté inak.
- Podľa IAS 11, paragrafu 21 sa do nákladov na zmluvu o výstavbe môžu zahrnúť náklady odo dňa zabezpečenia zmluvy o výstavbe. Podľa § 30 Postupov účtovania, náklady na zákazku na účely účtovania sú tie náklady, ktoré sa dajú priradiť k zákazke odo dňa uzatvorenia zmluvy, t.j. odo dňa jej podpisu.

##### 2. Oceňovanie výnosov

- Podľa IFRS sa výnosy oceňujú v **reálnej hodnote** prijatej alebo nárokovateľnej protihodnoty, pričom reálna hodnota je suma, za ktorú by mohol byť majetok vymenený alebo záväzok vysporiadaný v nezávislej transakcii medzi informovanými, dobrovoľne súhlasiacimi stranami.

### Finančný majetok (pohľadávka) – kvázikoncesia podľa IFRS

Súkromný partner vykazuje finančný majetok, pokiaľ má bezpodmienečné zmluvné právo na poberanie peňažných prostriedkov alebo iných finančných aktív za služby spojené s výstavbou od verejného partnera alebo na jeho príkaz a verejný partner má len malú (resp. nemá žiadnu) možnosť vyhnúť sa plateniu.

Finančný majetok (pohľadávka) sa v čase jeho vzniku ocení **reálnou** hodnotou podľa požiadavky v IAS 39, paragraf 43. Následne sa oceňuje podľa rozhodnutia účtovnej jednotky buď reálnou hodnotou alebo amortizovanou hodnotou zistenou metódou efektívnej úrokovej miery. Metóda efektívnej úrokovej miery je metóda kalkulácie amortizovanej hodnoty finančného majetku alebo finančného záväzku (alebo skupiny finančného majetku alebo finančných záväzkov) a časového rozlíšenia úrokového výnosu alebo nákladu počas príslušného obdobia. Efektívna úroková sadzba je sadzba, ktorá presne diskontuje odhadované budúce peňažné platby alebo príjmy počas očakávanej doby životnosti finančného nástroja alebo, ak je to vhodné (napríklad pri nástrojoch s variabilnou úrokovou mierou), obdobia kratšieho, na čistú účtovnú hodnotu finančného majetku alebo finančného záväzku. Pri výpočte efektívnej úrokovej sadzby účtovná jednotka odhaduje peňažné toky s prihliadnutím na všetky zmluvné podmienky finančného nástroja (napríklad právo predčasného splatenia, spätnej kúpy a podobné opcie), avšak neprihliada na budúce úverové straty. Výpočet zahŕňa všetky poplatky zaplatené alebo prijaté medzi zmluvnými stranami, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou úrokovej sadzby (podľa IAS 18), transakčné náklady a všetky ostatné prémie alebo diskonty.

#### Porovnanie na slovenskú účtovnú legislatívu:

Podľa zákona o účtovníctve sa pohľadávky v čase ich vzniku oceňujú **menovitou** hodnotou. Následne, v prípade dlhodobej pohľadávky sa upravuje ich hodnota na súčasnú hodnotu cez opravnú položku, napríklad metódou efektívnej úrokovej miery.

### **Dlhodobý nehmotný majetok – koncesia podľa IFRS**

V súlade s IAS 38 Nehmotný majetok súkromný partner vykáže nehmotný majetok v obstarávacej cene, to znamená v reálnej hodnote plnenia prevedeného na verejného partnera, čo zároveň predstavuje reálnu hodnotu protiplnenia, ktorú prijal alebo má prijať za odovzdané stavebné práce.

V súlade so štandardom IAS 23 sa náklady na úvery vykazujú buď ako náklady alebo v prípade, že prevádzkovateľ má zmluvné právo na nehmotné aktíva (právo účtovať poplatky užívateľom za verejné služby), môžu sa aktivovať ako súčasť obstarávacej ceny nehmotného majetku avšak len počas fázy výstavby.

### **Porovnanie na slovenskú účtovnú legislatívu:**

Slovenská účtovná legislatíva neupravuje špecificky ocenenie koncesie, aj keď ako uvádzame vyššie, svojou ekonomickou podstatou sa približuje nehmotnému majetku nadobudnutému zámenou.

### **Zmluvný záväzok obnoviť infraštruktúru na stanovenú úroveň schopnosti poskytovať služby (ďalej len „ťažká údržba“)**

Zmluvné záväzky udržiavať alebo obnoviť infraštruktúru, s výnimkou prvkov modernizácie sa vykážu a ocenia v súlade so štandardom IAS 37, to znamená podľa najlepšieho odhadu výdavkov, ktoré by boli nevyhnutné na splnenie súčasnej povinnosti k súvahovému dňu.

### **Porovnanie so slovenskou účtovnou legislatívou**

Podľa IFRS, ak je vplyv časovej hodnoty významný, suma rezervy by mala byť súčasnou hodnotou výdavkov, rezervy sú preto diskontované. Podľa slovenskej legislatívy, dlhodobé rezervy sa vykazujú v nominálnej hodnote.

### **Ilustratívny príklad koncesie podľa IFRS**

*Príklad: Podmienky koncesnej zmluvy o poskytovaní služby vyžadujú, aby súkromný partner postavil cestu, pričom stavba ma byť dokončená do 2 rokov a udržiaval a prevádzkoval cestu v stanovenom štandardnom stave počas 8 rokov, počas ktorých má právo inkasovať poplatky - mýto od užívateľov. Na konci desiateho roku bude zmluva o poskytovaní služby ukončená.*

Súkromný partner odhaduje náklady a výnosy takto:

v EUR	<b>Náklady</b>	<b>Výnosy v reálnej hodnote</b>
Stavebná činnosť	1 420	1 520
Prevádzková činnosť	72	80
	<b>1 492</b>	<b>1 600</b>

### **Ocenenie koncesie**

V súlade s IAS 38 *Nehmotný majetok* súkromný partner vykáže nehmotný majetok v obstarávacej cene, to znamená v reálnej hodnote plnenia prevedeného na verejného partnera, čo zároveň predstavuje reálnu hodnotu protiplnenia, ktoré prijal alebo ktorú má prijať za odovzdané stavebné práce, teda 1 520 EUR.

### **Ročný odpis**

Koncesiu odpisujeme počas doby platnosti koncesie, teda od 3. do 10. roka, pričom ročný odpis je 190 EUR.



v EUR

### Výkaz ziskov a strát

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Spolu
Výnosy	760	760	200	200	200	200	200	200	200	200	3 120
Ročný odpis nehmotného majetku	0	0	190	190	190	190	190	190	190	190	1 520
Náklady	710	710	9	9	9	9	9	9	9	9	1 492
Zisk	50	50	1	1	1	1	1	1	1	1	108

### Prehľad peňažných tokov

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Spolu
Príjmy	0	0	200	200	200	200	200	200	200	200	1 600
Výdavky	710	710	9	9	9	9	9	9	9	9	1 492
Celkový príjem / (výdaj)	-710	-710	191	191	191	191	191	191	191	191	108

### Súvaha

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nehmotný majetok	760	1 520	1 330	1 140	950	760	570	380	190	0

### Ilustratívny príklad kvázikoncesie

Podmienky koncesnej zmluvy o poskytovaní služby vyžadujú, aby súkromný partner postavil napr. cestu, dokončil stavbu do 2 rokov a udržiaval a prevádzkoval cestu v stanovenom štandardnom stave počas 8 rokov. Počas obdobia prevádzkovania cesty bude verejný partner platiť súkromnému partnerovi za sprístupnenie cesty verejnosti pevne stanovenú platbu. Na konci desiateho roku bude zmluva o poskytovaní služby ukončená.

v tis. EUR	Náklady	Príjmy v nominálnej hodnote	Alokovaný výnos v reálnej hodnote
Stavebná činnosť	1 420	1 920	1 514
Prevádzková činnosť	72	80	80
	<b>1 492</b>	<b>2 000</b>	<b>1 594</b>

### Výkaz ziskov a strát

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Spolu
Výnosy	757	757	10	10	10	10	10	10	10	10	1 594
Náklady	-710	-710	-9	-9	-9	-9	-9	-9	-9	-9	-1 492
Úrokový výnos	0	38	78	69	61	52	43	33	22	10	406
Zisk	47	85	79	70	62	53	44	34	23	11	508

### Prehľad peňažných tokov

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Spolu
Príjmy	0	0	250	250	250	250	250	250	250	250	2 000
Výdavky	-710	-710	-9	-9	-9	-9	-9	-9	-9	-9	-1 492
Celkový príjem / (výdaj)	-710	-710	241	241	241	241	241	241	241	241	508

### Súvaha

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Dlhodobá pohľadávka – súčasná hodnota	757	1 552	1 389	1 219	1 040	852	654	447	230	0

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Nie je relevantné

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Nie je relevantné

**OBLASŤ: CELKOVÉ POSÚDENIE PPP PROJEKTOV Z HĽADISKA ÚČTOVANIA VEREJNÉHO PARTNERA**

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

1. Zákon o účtovníctve
2. Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky zo dňa 8. augusta 2007 č. MF/16786/2007-31, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky („postupy účtovania pre ROPO“)

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

V zákone o účtovníctve a postupoch účtovania neexistuje špecifické ustanovenie, ktoré sa týka PPP projektov. Preto aj v prípade verejného partnera je pri PPP projektoch potrebné uplatniť všeobecne platné účtovné zásady a niektoré špecifické ustanovenia postupov účtovania ROPO. Vzhľadom na rozsah týchto ustanovení uvádzame nižšie, v bode c) kde detailne popisujeme návrh ich aplikácie pri účtovaní PPP projektov.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Navrhovaná definícia koncesie a kvázikoncesie v zmysle vyššie uvedeného návrhu pojmového vymedzenia §15 a §15a zákona o verejnom obstarávaní je uvedená v analýze na dopad účtovníctva súkromného partnera v predchádzajúcom texte. V ďalšom texte je uvedený dopad na účtovníctvo v prípade verejného partnera.

V nasledujúcom texte popisujeme 4 alternatívy vo vzťahu k vlastníctvu výsledku stavebných prác (diela) a ich dopad na účtovníctvo súkromného partnera, ako je uvedené nižšie:

- A. Verejný obstarávateľ je vlastníkom diela, ktoré je zhotovované na základe koncesnej zmluvy od začiatku realizácie projektu;
- B. Verejný partner sa stane vlastníkom diela jeho riadnym dokončením a odovzdaním do užívania;
- C. Súkromný partner je vlastníkom diela od začiatku realizácie projektu a zostáva ním aj po skončení projektu;
- D. Súkromný partner je vlastníkom diela od začiatku realizácie projektu, pričom vlastníctvo k dielu je prevedené na verejného partnera po skončení projektu

## **A. Verejný obstarávateľ je vlastníkom diela, ktoré je zhotovované na základe koncesnej zmluvy od začiatku realizácie projektu.**

Pri analýze problematiky dopadu na účtovníctvo verejného partnera je pozornosť predovšetkým zameraná na prechod a prevod práv ako aj majetku a záväzkov medzi verejným partnerom a súkromným partnerom, pričom v tomto prípade nepredstavuje rozdiel z pohľadu účtovania, či verejným partnerom je štátna rozpočtová organizácia, vyšší územný celok, obec, atď. Ďalší prevod, zverenie do správy alebo transfer takto obstaraného majetku medzi subjektmi verejnej správy, je dostatočne riešený v rámci postupov účtovania pre ROPO (§19). Pre účely vysvetlenia účtovných implikácií poskytovania verejnej služby posudzujeme zvlášť posúdenie výsledku stavebných prác a zvlášť poskytnutie samotnej služby na účtovníctvo verejného partnera.

### **1. KONCESIA**

Z pohľadu verejného partnera posudzujeme jednotlivé komponenty zmluvy, v pričom v prípade poskytovania služieb zo strany súkromného partnera ide z pohľadu verejného partnera o nákup služieb a v prípade stavebných prác ide o obstaranie dlhodobého majetku, pričom protiplnenie zo strany verejného obstarávateľa predstavuje poskytnutie koncesie. Predmetná účtovná legislatíva avšak nedefinuje koncesiu, ani spôsob jej ocenenia.

V zmysle zákona o účtovníctve (§3 ods. 2) účtuje účtovná jednotka výnosy a náklady v tom účtovnom období, v ktorom vznikli, bez ohľadu na deň ich úhrady, inkasa alebo na deň vyrovnania iných spôsobom.

V zmysle zákona o účtovníctve (§2 ods. 4a) sú majetkom tie aktíva, ktoré sú výsledkom minulých udalostí, je takmer isté, že v budúcnosti zvýšia ekonomické úžitky účtovnej jednotky a dajú sa spoľahlivo oceniť podľa §24 až 28.

Zákon o účtovníctve v ustanoveniach §24 až 28 ďalej definuje spôsob ocenenia hmotného majetku nadobudnutého kúpou, vytvoreného vlastnou činnosťou, nadobudnutého bezodplatne, novo zisteného pri inventarizácii resp. nadobudnutého zámenou. Z pohľadu verejného partnera prichádzajú do úvahy dve možné posúdenia spôsobu obstarania takéhoto majetku, a to:

- 1. obstaranie zámenou*
- 2. bezodplatné nadobudnutie*

V zmysle zákona o účtovníctve §25 ods. 1d) a e) sa majetok nadobudnutý bezodplatne oceňuje reprodukčnou obstarávacou cenou, majetok nadobudnutý zámenou sa oceňuje reálnou hodnotou. Reprodukčná obstarávacia cena je definovaná ako cena, za ktorú by sa majetok obstaral v čase, keď sa o ňom účtuje. Reálnou hodnotou sa podľa § 27 ods. 2 rozumie:

- 1. trhová cena*
- 2. ocenenie kvalifikovaným odhadom alebo posudkom znalca, v prípade, že trhová cena nie je k dispozícii alebo nevyjadruje správne reálnu hodnotu*
- 3. ocenenie ustanovené podľa osobitného predpisu, ak nie je možné postupovať podľa bodu 1. a 2.*

Dlhodobý majetok obstaraný formou PPP projektov by sa teda oceňoval reprodukčnou obstarávacou cenou alebo trhovou cenou. Z praktického hľadiska sa domnievame, že z pohľadu verejného partnera nebude medzi týmito oceneniami veľký rozdiel, pretože v oboch prípadoch by malo ísť o cenu obvyklú za realizáciu obdobných stavebných prác.

Pokiaľ ide o samotné protiplnenie, ako je uvedené vyššie, koncesia je v súčasnosti definovaná iba



v zákone o verejnom obstarávaní, pričom z účtovného pohľadu sa koncesia svojou ekonomickou podstatou najviac približuje k definícii dlhodobého nehmotného majetku. V tejto súvislosti by bolo možné považovať obstaranie príslušného dlhodobého majetku z pohľadu verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa za obstaranie zámenou.

Avšak otvorenou otázkou ostáva otázka ocenenia nákladov spojených s poskytnutím koncesie. Podľa zákona o účtovníctve (§2 ods. 4 písm. e) predstavuje náklad zníženie ekonomických úžitkov účtovnej jednotky v účtovnom období, ktoré sa dá spoľahlivo oceniť. Podľa nášho posúdenia v čase poskytnutia koncesie nedochádza k zníženiu ekonomických úžitkov u verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa resp. nedochádza k takému zníženiu ekonomických úžitkov, ktoré by sa dalo spoľahlivo oceniť v tom účtovnom období, v ktorom dochádza k poskytnutiu koncesie. Z tohto dôvodu má obstaranie dlhodobého majetku podľa súčasnej platnej účtovnej legislatívy skôr povahu bezodplatného nadobudnutia, nakoľko náklady spojené s poskytnutím koncesie nie je možné spoľahlivo oceniť.

Postupy účtovania ROPO (§19, ods. 12) určujú spôsob účtovania transferov poskytnutých účtovnej jednotke subjektom, ktorý nie je subjektom verejnej správy, pričom v ďalšom ustanovení (§26 ods. 4) upravuje obstaranie dlhodobého majetku nadobudnutého darom. Vzhľadom na vymedzenie pojmu transferov má takéto obstaranie majetku skôr povahu transferu ako majetku nadobudnutého darom.

Z dôvodu zabezpečenia konzistentného prístupu k vykazovaniu, oceňovaniu a prezentácii obstarania dlhodobého majetku u verejného obstarávateľa, by bolo vhodné túto oblasť jednoznačne riešiť v účtovnej legislatíve. V bode Ad d) predkladáme návrh a doplnenie súčasnej účtovnej legislatívy.

### **Odpisovanie dlhodobého majetku nadobudnutého za protiplnenie**

V zmysle zákona o účtovníctve (§28 ods. 4) dlhodobý hmotný majetok odpisuje účtovná jednotka počas predpokladanej doby používania zodpovedajúcej spotrebe budúcich ekonomických úžitkov z majetku, teda počas predpokladanej doby použiteľnosti daného majetku po zohľadnení ďalších faktorov ako je to uvedené v postupoch účtovania ROPO (§30 ods. 7). Domnievame sa, že zákon o účtovníctve a postupy účtovania ROPO dostatočne riešia odpisovanie dlhodobého hmotného majetku.

### **Znehodnotenie majetku**

Podľa zákona o účtovníctve, §26, ku dňu, ku ktorému sa zostavuje účtovná závierka je účtovná jednotka povinná upraviť ocenenie hodnoty majetku. Ocenenie majetku sa upraví opravnými položkami, ak existuje opodstatnený predpoklad zníženia hodnoty majetku pod jeho účtovnú hodnotu. Podľa postupov účtovania ROPO (§15 ods. 4) opravná položka sa pri dlhodobom odpisovanom majetku, ktorého úžitková hodnota sa znižuje opotrebovaním tvorí, ak jeho úžitková hodnota zistená pri inventarizácii je výrazne nižšia ako je jeho ocenenie v účtovníctve po odpočítaní oprávok a toto zníženie nemožno považovať za zníženie trvalého charakteru. Uvedené ustanovenie sa bude aplikovať na prípadné zníženie hodnoty obstaraného dlhodobého majetku.

### **Ťažká údržba**

Verejný partner môže zaviazat' súkromného partnera udržiavať infraštruktúru resp. iný dlhodobý majetok obstaraný v rámci PPP projektov na stanovenej úrovni schopnosti poskytovať služby alebo musí obnoviť príslušný majetok, aby dosiahol požadovaný stav. Tento zmluvný záväzok môže byť dohodnutý nasledovnými spôsobmi:

- verejný partner uhradí súkromnému partnerovi dohodnutú odmenu v roku vykonania ťažkej údržby, alebo
- protiplnenie za ťažkú údržbu je súčasťou dohodnutých platieb – napr. v prípade kvázikoncesie

V prvom prípade ťažká údržba predstavuje pre verejného obstarávateľa bežný prevádzkový náklad na údržbu, pričom verejný obstarávateľ bude o tomto náklade účtovať v časovej a vecnej súvislosti s poskytnutím tejto služby, teda v roku, v ktorom bude táto údržba poskytnutá súkromným partnerom.

Pretože ide z pohľadu verejného obstarávateľa o taký náklad, ktorý nie je výsledkom minulých udalostí, v súlade s §14 postupov účtovania pre ROPO nie je možné vytvárať na takýto náklad rezervu.

V súvislosti s účtovaním týchto nákladov, nie je rozhodujúce akou formou je dohodnutá odplata, pretože záväzok verejnému partnerovi vzniká až poskytnutím služby, vykáže sa náklad a záväzok v účtovnom období, v ktorom bude služba zo strany súkromného partnera poskytnutá.

V druhom prípade, kde je ťažká údržba je súčasťou dohodnutých platieb, bude potrebné vopred stanoviť, aká časť dohodnutých platieb sa bude vzťahovať k stavebnej činnosti, k prevádzkovej činnosti a aká časť sa vzťahuje na ťažkú údržbu.

### **Ilustratívny príklad koncesie**

*Príklad:*

*Podmienky koncesnej zmluvy o poskytovaní služby vyžadujú, aby súkromný partner postavil cestu, pričom stavba ma byť dokončená do 2 rokov, a udržiaval a prevádzkoval cestu v stanovenom štandardnom stave počas doby 8 rokov, počas ktorých má právo inkasovať poplatky - mýto od užívateľov. Na konci desiateho roku bude zmluva o poskytovaní služby ukončená. Pre účely tohto príkladu predpokladáme, že predpokladaná doba použiteľnosti cesty je 20 rokov, predpokladané výnosy súkromného partnera za reprodukčnú obstarávaciu cenu a abstrahujeme od ďalších nákladov verejného partnera v súvislosti s obstaraním tohto dlhodobého majetku, ako napr. náklady vynaložené na úpravu pozemkov a podobne.*

Súkromný partner odhaduje náklady a výnosy takto:

v tis. EUR	Náklady	Výnosy
Stavebná činnosť	1 420	1 520
Prevádzková činnosť	72	80
	<b>1 492</b>	<b>1 600</b>

### **Ťažká údržba**

Predpokladáme, že súkromný partner má povinnosť vykonať ťažkú údržbu v 8. roku, pričom náklady na údržbu budú 100 tis. EUR a výnosy 112 tis. EUR.

### **Ocenenie a zaúčtovanie dlhodobého majetku**

Ocenenie dlhodobého majetku sa oceňuje reprodukčnou obstarávacou cenou, čo je cena obvyklá za realizáciu obdobných stavebných prác v čase, keď sa o tomto majetku účtuje, teda 1 520 EUR. Zároveň účtovná jednotka zaúčtuje v rovnakej výške záväzok – Výnosy budúcich období, ktorý bude rozpúšťať do výnosov počas doby odpisovania súvisiaceho dlhodobého majetku.

### **Ročný odpis**

Dlhodobý majetok odpisujeme počas doby jeho použiteľnosti, teda od momentu zaradenia, t.j. v priebehu 3. až 22. roka, pričom ročný odpis je 76 EUR.

### **Účtovanie nákladov súvisiacich s prevádzkovou činnosťou a ťažkou údržbou**

Náklady na prevádzkovú činnosť a ťažkú údržbu budú účtované do obdobia, v ktorom vznikli, resp. s ktorým časovo a vecne súvisia.

V nasledujúcej tabuľke uvádzame zjednodušený výkaz ziskov a strát, súvahu a prehľad peňažných tokov (v tis. EUR):

Výkaz ziskov a strát	V			V		V		V roku 22	Spolu
	V roku 1	V roku 2	rokoch 3 - 7	V roku 8	rokoch 9 - 10	rokoch 11-21			
Výnosy – rozpúšťanie Výnosov budúcich období	0	0	76	76		76	76	76	1 520
Výnosy – mýto resp. diaľničné poplatky	0	0	0	0	0	30	30	30	360
Výnosy celkom	0	0	76	76	76	106	106	106	1 880
Ročný odpis dlhodobého hmotného majetku	0	0	76	76		76	76	76	1 520
Náklady na prevádzkovú činnosť	0	0	10	10	10	10	10	10	200
Náklady na ťažkú údržbu	0	0	0	112	0	0	0	0	112
Náklady celkom	0	0	86	198	86	86	86	86	1 832
Zisk/Strata	0	0	-10	-122	-10	20	20	20	48

Prehľad peňažných tokov	V			V		V		V roku 22	Spolu
	V roku 1	V roku 2	rokoch 3 - 7	V roku 8	rokoch 9 - 10	rokoch 11-21			
Príjmy	0	0	0	0	0	30	30	30	360
Výdavky	0	0	-10	-122	-10	-10	-10	-10	-312
Celkový príjem / (výdaj)	0	0	-10	-122	-10		20	20	48

Súvaha	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Rok											
Dlhodobý hmotný majetok	0	0	1 444	1 368	1 292	1 216	1 140	1 064	988	912	836
Výnosy budúcich období	0	0				1 216			988	912	836
			1 444	1 368	1 292		1 140	1 064			

Súvaha	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Rok											
Dlhodobý hmotný majetok	760	684	608	532	456	380	304	228	152	76	0
Výnosy budúcich období	760	684	608	532	456	380	304	228	152	76	0

## 2. KVÁZIKONCESIA

Z pohľadu verejného partnera ide v prípade výsledku stavebných prác o obstaranie dlhodobého majetku, pričom protiplnenie zo strany verejného partnera predstavuje presná alebo stanoviteľná suma, ktorá je splatná v peniazoch. Infraštruktúra alebo iný druh dlhodobého majetku, ktorá je predmetom koncesnej zmluvy, sa vykazuje ako dlhodobý hmotný majetok verejného partnera .

Zákon o účtovníctve v ustanoveniach § 24 až 28 ďalej definuje spôsob ocenenia hmotného majetku nadobudnutého kúpou, vytvoreného vlastnou činnosťou, nadobudnutého bezodplatne, novo zisteného

pri inventarizácii resp. nadobudnutého zámenou. Z pohľadu verejného partnera v prípade kvázikoncesie ide o nadobudnutie majetku za presnú alebo stanoviteľnú sumu, teda odplatným spôsobom – kúpou.

Pre účely ocenenia obstarávaného dlhodobého majetku je nutné rozdeliť očakávanú hotovosť na časť súvisiacu s realizáciou stavebných prác a časť súvisiacu s poskytovaním služieb. Predpokladáme, že toto rozdelenie je stanovené v zmluve medzi verejným obstarávateľom a súkromným partnerom.

### **Obstaranie dlhodobého majetku**

Obstaranie dlhodobého majetku sa vykáže v súlade s postupmi účtovania, pričom obstarávaný majetok sa na rozdiel od majetku obstarávaného formou koncesie ocení obstarávacou cenou.

### **Účtovanie nákladov súvisiacich s prevádzkovou činnosťou**

Náklady na prevádzkovú činnosť budú účtované do obdobia, v ktorom vznikli, resp. s ktorým časovo a vecne súvisia.

### **Indexácia**

Schopnosť uplatniť zmluvné právo alebo požiadavka na splnenie zmluvnej povinnosti môže byť absolútna alebo môže byť podmienená výskytom budúcej udalosti. V prípade kvázikoncesie môže byť výška odmeny za prevádzkovú činnosť, alebo jej časť, závislá okrem iného od premenných ako je inflácia (s vplyvom na zmenu cien materiálu na údržbu a opravy, miezd v sektore stavebníctva a pod.).

V takom prípade je časť nákladov závislá od uvedených premenných. Verejný partner bude o týchto nákladoch účtovať v časovej a vecnej súvislosti s poskytnutím prevádzkových služieb.

### **Protiplnenie za obstaranie dlhodobého majetku**

Protiplnenie za obstaranie dlhodobého majetku predstavuje hotovosť, ktorá bude vyplácaná počas dohodnutého obdobia. Protiplnenie má u verejného partnera charakter dlhodobého záväzku.

V zmysle zákona o účtovníctve predstavujú záväzky existujúcu povinnosť účtovnej jednotky, ktorá vznikla v dôsledku minulých udalostí, je pravdepodobné, že v budúcnosti zníži ekonomické úžitky účtovnej jednotky a dá sa spoľahlivo oceniť.

Záväzky sa podľa zákona o účtovníctve (§25, ods. 1c) oceňujú pri vzniku menovitou hodnotou. V zmysle zmluvy treba dohodnuté platby za realizáciu stavebných prác vykázat v menovitej hodnote.

### **Ťažká údržba**

Ťažká údržba predstavuje pre verejného partnera aj v tomto prípade bežný prevádzkový náklad na údržbu, pričom verejný partner bude o tomto náklade účtovať v časovej a vecnej súvislosti s poskytnutím tejto služby podobne, ako v prípade koncesie. Keďže ťažká údržba je súčasťou dohodnutých platieb, bude potrebné vopred stanoviť, aká časť dohodnutých platieb sa vzťahuje k stavebnej činnosti, k prevádzkovej činnosti a aká časť sa vzťahuje na ťažkú údržbu.

### **Odpisovanie dlhodobého majetku nadobudnutého za protiplnenie**

Pravidlá pre odpisovanie dlhodobého majetku nadobudnutého za protiplnenie sú identické ako dlhodobom majetku nadobudnutom bezodplatne, ktorý popisujeme vyššie pri koncesiách.

### **Znehodnotenie majetku**

Pravidlá pre tvorbu opravných položiek k dlhodobému majetku nadobudnutého za protiplnenie sú identické ako pri dlhodobom majetku nadobudnutom bezodplatne, ktorý popisujeme vyššie pri koncesiách.

### Ilustratívny príklad kvázikoncesie

Podmienky koncesnej zmluvy o poskytovaní služby vyžadujú, aby súkromný partner postavil napr. cestu, dokončil stavbu do 2 rokov a udržiaval a prevádzkoval cestu v stanovenom štandardnom stave počas 8 rokov. Počas obdobia prevádzkovania cesty bude verejný partner platiť súkromnému partnerovi za sprístupnenie cesty verejnosti pevne stanovenú platbu. Na konci desiateho roku bude zmluva o poskytovaní služby ukončená. Pre účely tohto príkladu predpokladáme, že predpokladaná doba použiteľnosti cesty je 20 rokov a abstrahujeme od ďalších nákladov verejného partnera v súvislosti s obstaraním tohto dlhodobého majetku, ako napr. náklady vynaložené na úpravu pozemkov a podobne.

v tis. EUR	Náklady	Zmluvne dohodnutá odplata
Stavebná činnosť	1 420	1 920
Prevádzková činnosť	72	80
	<b>1 492</b>	<b>2 000</b>

### Ťažká údržba

Predpokladáme, že súkromný partner má povinnosť vykonať ťažkú údržbu v 8. roku, pričom náklady súkromného partnera na údržbu budú 100 tis. EUR a výnosy 112 tis. EUR.

V nasledujúcej tabuľke uvádzame zjednodušený výkaz ziskov a strát, súvahu a prehľad peňažných tokov (v tis. EUR):

Výkaz ziskov a strát	V roku 1	V roku 2	V rokoch 3 – 7	V roku 8	V rokoch 9-10	V rokoch 11-21	V roku 22	Spolu
Výnosy – mýto resp. diaľničné poplatky	0	0	125	125	125	125	125	<b>2 500</b>
Ročný odpis dlhodobého hmotného majetku	0	0	96	96	96	96	96	<b>1 920</b>
Náklady na prevádzkovú činnosť	0	0	10	10	10	10	10	<b>200</b>
Náklady na ťažkú údržbu	0	0	0	112	0	0	0	<b>112</b>
Náklady celkom	0	0	106	218	106	106	106	<b>2 232</b>
Zisk	0	0	19	-93	19	19	19	<b>268</b>

### Prehľad peňažných tokov

	V roku 1	V roku 2	V rokoch 3 – 7	V roku 8	V rokoch 9-10	V rokoch 11-21	V roku 22	Spolu
Príjmy	0	0	125	125	125	125	125	<b>2 500</b>
Výdavky	0	0	250	362	250	10	10	<b>2 232</b>
Celkový príjem / (výdaj)	0	0	-125	-237	-125	115	115	<b>268</b>

### Súvaha

Rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Dlhodobý hmotný majetok	0	0	1 824	1 728	1 632	1 536	1 440	1 344	1 248	1 152	1 056
Dlhodobý záväzok	0	0	1 680	1 440	1 200	960	720	480	240	0	0

## Súvaha

Rok	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Dlhodobý hmotný majetok	960	864	768	672	576	480	384	288	192	96	0
Dlhodobý záväzok	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

### **B. Verejný partner sa stane vlastníkom diela jeho riadnym dokončením a odovzdaním do užívania**

V tomto prípade sa verejný partner stane vlastníkom stavebných prác po ich dokončení. V uvedených príkladoch je abstrahované od priebežnej fakturácie za stavebné práce, a preto oproti alternatíve A nedochádza v podstate k žiadnemu rozdielu, pretože verejný obstarávateľ vykazuje dlhodobý majetok na súvahe až po jeho zaradení, teda v zmysle postupov účtovania pre ROPO (§ 26, ods. 1) po zabezpečení všetkých technických funkcií tohto majetku potrebných na jeho užívanie a splnenie povinností podľa osobitných predpisov.

### **C. Súkromný partner je vlastníkom diela od začiatku projektu zostáva ním aj po skončení projektu**

V tomto prípade verejný obstarávateľ nebude vykazovať na súvahe dlhodobý hmotný majetok, nakoľko nemá k tomuto majetku vlastnícke právo. Bude účtovať o nákladoch súvisiacich s poskytovaním služby zo strany súkromného partnera, v časovej a vecnej súvislosti, teda počas jednotlivých rokov poskytovania predmetnej služby, pričom nie je rozhodujúce, či pôjde o koncesiu alebo kvázikoncesiu.

#### **Ťažká údržba**

Ako je popísané vyššie, verejný partner môže zaviazat' súkromného partnera k poskytnutiu ťažkej údržby v podstate nasledujúcich formách:

- verejný partner uhradí súkromnému partnerovi dohodnutú odmenu v roku vykonania ťažkej údržby, alebo
- protiplnenie za ťažkú údržbu je súčasťou dohodnutých platieb – napr. v prípade kvázikoncesie

Ťažká údržba predstavuje pre verejného partnera bežný prevádzkový náklad na údržbu, pričom verejný obstarávateľ bude o tomto náklade účtovať v časovej a vecnej súvislosti s poskytnutím tejto služby, teda v roku, v ktorom bude táto údržba poskytnutá súkromným partnerom. Pretože ide z pohľadu verejného partnera o taký náklad, ktorý nie je výsledkom minulých udalostí, v súlade §14 postupov účtovania pre ROPO nie je možné vytvárať na takýto náklad rezervu v prípade koncesie.

Ak je však ťažká údržba súčasťou dohodnutých platieb (kvázikoncesia), záväzok na strane verejného partnera existuje od začatia používania stavby a preto sa vykazuje a oceňuje v súlade §14 postupov účtovania pre ROPO. Rezerva sa ocení odhadom, v sume dostatočnej na splnenie existujúcej povinnosti ku dňu, ku ktorému sa zostavuje účtovná závierka pri zohľadnení rizík a neistôt. Rezerva sa bude tvoriť v časovej a vecnej súvislosti, teda v závislosti od stupňa opotrebenia stavby, ktorý si stanoví účtovná jednotka (napr. odhadom technického pracovníka).

#### **Ilustratívny príklad koncesie a aj kvázikoncesie**

*Podmienky koncesnej zmluvy o poskytovaní služby vyžadujú, aby súkromný partner postavil cestu, pričom stavba ma byť dokončená do 2 rokov a udržiaval a prevádzkoval cestu v stanovenom štandardnom stave počas 8 rokov, počas ktorých má právo inkasovať poplatky - mýto od užívateľov resp. verejný partner bude platiť súkromnému partnerovi za sprístupnenie cesty verejnosti pevne stanovenú hotovosť. Pre účely ilustratívneho príkladu predpokladáme, že inkasované mýto a platba platená obstarávateľom sa zhodujú. Na konci desiateho roku bude zmluva o poskytovaní služby ukončená.*

Súkromný partner odhaduje náklady takto:

	<b>Odhadované náklady pri uzatvorení zmluvy</b>	<b>Zmluvne dohodnutá odplata v prípade kvázikoncesie</b>
Stavebná činnosť	1 420	1 600
Prevádzka	72	80
<b>Spolu</b>	<b>1 492</b>	<b>1 680</b>

#### **Ťažká údržba (koncesia)**

Predpokladá sa, že súkromný partner má povinnosť vykonať ťažkú údržbu v 8. roku, pričom náklady na údržbu sú u súkromného partnera 100 tis. EUR a výnosy 112 tis. EUR.

#### **Ťažká údržba (kvázikoncesia)**

Predpokladá sa, že súkromný partner má povinnosť vykonať ťažkú údržbu, ktorá je súčasťou dohodnutých platieb vo výške 112 tis. EUR.

#### **Koncesia**

Popis riešenia je obdobný s ilustratívnym príkladom uvedeným v bode A). V našom ilustratívnom príklade počas trvania zmluvy, t.j. počas 10 rokov sa nevykážu v súvahe verejného partnera ani majetok, ani záväzky. Účtovná jednotka bude vykazovať náklady bežného obdobia ako uvádzame vyššie. V prípade úhrady nákladov na ťažkú údržbu budú tieto náklady účtované v období, s ktorým časovo a vecne súvisia, teda v našom príklade v 8. roku vo výške EUR 112 tis.

#### **Kvázikoncesia**

Podobne ako v prípade koncesie bude verejný partner účtovať počas trvania zmluvy, t.j. počas 10 rokov o nákladoch bežného obdobia v súvislosti s tou časťou dohodnutej odplaty, ktorá sa týka stavebných prác a prevádzkovania služby. Na náklady na ťažkú údržbu bude verejný partner každoročne vytvárať rezervu v závislosti od opotrebenia predmetného dlhodobého majetku, ktorý je vo vlastníctve súkromného partnera. V tomto prípade sú splnené predpoklady pre tvorbu rezervy, nakoľko k opotrebeniu majetku dochádza každým rokom používania a predstavuje existujúcu povinnosť účtovnej jednotky. Táto rezerva sa ocení odhadom v závislosti od miery opotrebenia príslušného majetku v sume dostatočnej na splnenie existujúcej povinnosti ku dňu, ku ktorému sa zostavuje účtovná závierka. (Např. ak na konci tretieho roku, t.j. prvého roku používania diaľnice, je miera opotrebenia stanovená na 10% na základe odhadu technika, tak sa rezerva vytvorí vo výške 10% zo 112 tis. EUR, teda 11,2 tis. EUR). Táto rezerva sa bude každoročne dotvárať, pričom sa zúčtuje v tom roku, keď dôjde k poskytnutiu tejto služby, v našom príklade v 8. roku.

#### **D. Súkromný partner je vlastníkom diela od začiatku realizácie projektu, pričom vlastníctvo k dielu je prevedené na verejného partnera po skončení projektu**

Pre účtovníctvo verejného partnera bude rozhodujúce, akým spôsobom bude v predmetných zmluvách upravený prechod a prevod práv k majetku medzi verejným partnerom a súkromným partnerom po ukončení zmluvy o poskytovaní služby, např. či takýto majetok bude prevedený na verejného partnera po skončení zmluvy odplatne alebo bezodplatne. Od tejto úpravy bude potom závisieť ďalšie ocenenie a vykazovanie predmetného dlhodobého majetku, ktorý sa zaúčtuje v súlade s platnými postupmi účtovania pre ROPO.

#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Neexistujú významnej legislatívnej prekážky, ktorá by nám bránila verne a pravdivo účtovať o jednotlivých transakciách PPP projektov. Avšak z dôvodu zabezpečenia konzistentného prístupu k vykazovaniu, oceňovaniu a prezentácii obstarania dlhodobého majetku za protiplnenie vo forme

koncesie alebo kvázikoncesie účtovnými jednotkami, by bolo vhodné jednoznačne riešiť v účtovnej legislatíve nasledovné oblasti:

- Definícia koncesie a kvázikoncesie
- Zadefinovanie jednoznačného spôsobu ocenenia dlhodobého majetku obstaraného za protiplnenie vo forme koncesie resp. kvázikoncesie, napr. reálnou hodnotou
- Rozšírenie vymedzenia pojmu transferov v zmysle postupov účtovania ROPO (§ 19, ods. 1 alebo ods. 12) o majetok obstaraný formou PPP projektov, dlhodobého majetku obstaraného za protiplnenie vo forme koncesie resp. kvázikoncesie
- Doplnenie definície koncesie do účtovnej legislatívy  
Súčasná účtovná legislatíva nerieši špecificky účtovanie transakcií, ktoré vznikajú pri realizácií koncesných zmlúv. Absencia jednoznačnej legislatívnej úpravy môže viesť k stavu, kedy infraštruktúru budovanú v rámci koncesných zmlúv nevykazuje žiaden zo zmluvných partnerov.
- Určenie spôsobu ocenenia dlhodobého majetku obstaraného za protiplnenie vo forme koncesie

Z postupov účtovania pre ROPO nie je zrejmé, akou formou verejný partner nadobúda hmotný majetok pri realizácii koncesných zmlúv. Preto nie je zrejmý ani spôsob ocenenia dlhodobého majetku obstaraného pri realizácii koncesných zmlúv.

Koncesia, ktorú súkromný partner získa ako protiplnenie, sa neeviduje v účtovníctve verejného partnera, preto pri obstaraní dlhodobého majetku za protiplnenie vo forme koncesie nemôže verejný partner účtovať o zámene koncesie za dlhodobý majetok. Z tohto dôvodu má obstaranie dlhodobého majetku podľa súčasnej účtovnej legislatívy povahu bezodplatného nadobudnutia.

- Rozšírenie vymedzenia pojmu transferov v zmysle postupov účtovania ROPO (§ 19, ods. 1 alebo ods. 12) o dlhodobý majetok obstaraný za protiplnenie vo forme koncesie

Súčasný znenie postupov účtovania pre ROPO vymedzuje transfer poskytnutý verejnému partnerovi subjektom, ktorý nie je subjektom verejnej správy (ktorým môže byť napr. súkromný partner), na finančný transfer účtovaný na ťarchu účtov účtovnej skupiny 22. Takýto typ transferu nezahŕňa kapitálový transfer vo forme transferu dlhodobého majetku.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Doplnenie definície koncesie do účtovnej legislatívy

Navrhuje sa, aby bola do postupov účtovania pre ROPO zahrnutá definícia koncesnej zmluvy formou odvolávky na vecný zákon.

Zadefinovanie spôsobu ocenenia dlhodobého majetku obstaraného za protiplnenie vo forme koncesie,

Navrhuje sa doplniť zoznam zložiek majetku oceňovaných reprodukčnou obstarávacou cenou uvedených v § 25, odsek 1 bod d) zákona o účtovníctve o dlhodobý majetok obstaraný za protiplnenie vo forme koncesie.

Rozšírenie vymedzenia pojmu transferov v zmysle postupov účtovania ROPO (§ 19, ods. 1 alebo ods. 12) o dlhodobý majetok obstaraný za protiplnenie vo forme koncesie

Navrhuje sa doplniť § 19 odsek 12 o druh transferu, ktorým je transfer dlhodobého hmotného majetku obstaraného za protiplnenie vo forme koncesie.



<b>Záver:</b>	<p>Navrhuje sa vypracovať doplnenie postupov účtovania pre ROPO o nasledovné ustanovenia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Doplniť § 19 odsek 12 o druh transferu, ktorým je transfer dlhodobého hmotného majetku obstaraného za protiplnenie vo forme koncesie.</li> <li>▪ Doplniť § 19 odsek 12 o referenciu na definíciu koncesnej zmluvy vo vecných zákonoch.</li> </ul> <p>Uvedené zabezpečí MFSR cez doplnenie Opatrenia, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky.</p> <p>Navrhuje sa doplnenie zákona o účtovníctve o nasledovné ustanovenie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Doplniť zoznam zložiek majetku oceňovaných reprodukčnou obstarávacou cenou uvedených v §25 odsek 1 písm. d) zákona o účtovníctve o dlhodobý majetok obstaraný za protiplnenie vo forme koncesie.</li> </ul>
---------------	--

## **DAŇ Z PRÍJMOV**

### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o dani z príjmov  
Oblasť: Odpočet daňovej straty

### **Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

#### § 30

#### *Odpočet daňovej straty*

*(1) Od základu dane možno odpočítať daňovú stratu počas najviac piatich bezprostredne po sebe nasledujúcich zdaňovacích období, a to počnúc zdaňovacím obdobím bezprostredne nasledujúcim po zdaňovacom období, za ktoré bola táto daňová strata vykázaná. Ku dňu vstupu daňovníka do likvidácie alebo vyhlásenia konkurzu nárok na odpočet daňovej straty odo dňa vstupu do likvidácie alebo vyhlásenia konkurzu zaniká. Ak je zdaňovacie obdobie kratšie ako rok, daňovník môže uplatniť celý ročný odpočet daňovej straty.*

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

PPP projekty sú týmto ustanovením ovplyvnené nepriamo. Na základe súčasného zákona o dani z príjmov by si súkromný partner mohol prípadnú daňovú stratu zo svojich činností uplatniť, t.j. odpočítať od základu dane počas piatich bezprostredne nasledujúcich zdaňovacích období od jej dosiahnutia.

### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

V prípade PPP projektov sa dá očakávať, že počas prvých rokov (napríklad vo fáze výstavby PPP diela) bude súkromný partner dosahovať daňové straty a až následne (vo fáze prevádzky PPP diela) začne vykazovať základ dane. Mohlo by sa preto stať, že všetky daňové straty z úvodnej časti PPP projektu nestihne súkromný partner počas prvých piatich rokov dlhohodobej prevádzkovej fázy PPP projektu použiť. Vzhľadom na dlhodobosť PPP projektov sa preto javí doba uplatnenia daňovej straty

počas maximálne piatich rokov ako pomerne krátka.

Neuplatnenie daňovej straty v dôsledku nemožnosti uplatňovať daňovú stratu viac ako päť rokov bude mať vplyv na výšku odloženej dane. Odloženú daňovú pohľadávku z titulu daňovej straty totiž vo všeobecnosti nie je možné zaúčtovať, pokiaľ daňovú stratu nie je možné uplatniť. Tým pádom bude mať neuplatnenie daňovej straty vplyv aj na celkovú efektívnu sadzbu dane počas trvania projektu.

Limitácia odpočtu daňovej straty na päť rokov teda neprekáža realizácii PPP projektov, ale v špecifických prípadoch môže zvýšiť nákladovosť projektov pre verejný sektor.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

V snahe zlepšiť podmienky realizácie PPP projektov pre súkromného partnera by bolo potrebné novelizovať zákon o dani z príjmov a umožniť odpočet daňovej straty spätne, ako aj predĺžiť lehotu na odpočet daňovej straty z päť na sedem rokov.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o dani z príjmov, ktorej predmetom bude <ul style="list-style-type: none"><li>▪ umožnenie odpočtu daňovej straty počas siedmich bezprostredne po sebe nasledujúcich zdaňovacích období.</li></ul>
---------------	--

#### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o dani z príjmov

Oblasť: Zdaňovanie verejného partnera daňou z príjmov

#### **Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

##### § 12

##### *Predmet dane*

*(2) Predmetom dane daňovníkov, ktorí nie sú založení alebo zriadení na podnikanie, sú príjmy z činností, ktorými dosahujú zisk alebo ktorými sa dá zisk dosiahnuť, a to vrátane príjmov z predaja majetku, príjmov z nájomného, príjmov z reklám, príjmov z členských príspevkov a príjmov, z ktorých sa daň vyberá podľa § 43.*

*(3) Daňovníkmi podľa odseku 2 sú záujmové združenia právnických osôb, profesijné komory, občianske združenia vrátane odborových organizácií, politické strany a politické hnutia, štátom uznané cirkvi a náboženské spoločnosti, spoločenstvá vlastníkov bytov a nebytových priestorov, obce, vyššie územné celky, rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie, štátne fondy, vysoké školy, Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, Sociálna poisťovňa, Národný úrad práce, Fond ochrany vkladov, Slovenská kancelária poisťovateľov, Slovenský pozemkový fond, Slovenský rozhlas, Slovenská televízia, Fond na podporu zahraničného obchodu, Garančný fond investícií neinvestičné fondy, nadácie, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, organizácie, ktorých nezisková činnosť vyplýva z osobitného predpisu, na základe ktorého vznikli; za daňovníkov, ktorí nie sú založení alebo zriadení na podnikanie, sa na účely tohto zákona nepovažujú obchodné spoločnosti nezaložené na účel podnikania.*

## § 13

### *Oslobodenie od dane*

#### *(1) Od dane sú oslobodené príjmy*

- a) daňovníkov uvedených v § 12 ods. 3 plynúce z činnosti, na ktorej účel títo daňovníci vznikli alebo ktorá je ich základnou činnosťou vymedzenou osobitným predpisom okrem príjmov z činností, ktoré sú podnikaním, a príjmov, z ktorých sa daň vyberá podľa § 43; v rozpočtových organizáciách sú od dane oslobodené aj príjmy z činnosti, ktorá je vymedzená zriaďovateľom v zriaďovacej listine na plnenie jej základného účelu, a príjmy z prenájmu a z predaja majetku zahrnuté v rozpočte zriaďovateľa okrem príjmov, z ktorých sa daň vyberá podľa § 43,*
- b) obcí a vyšších územných celkov z prenájmu a predaja ich majetku,*
- c) štátnych fondov, príjmy Garančného fondu investícií a príjmy Fondu ochrany vkladov okrem príjmov, z ktorých sa daň vyberá podľa § 43,*

#### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Toto ustanovenie ovplyvňuje PPP projekty nepriamo. Podľa §12 zákona o dani z príjmov je za určitých okolností možné, aby sa príjem verejného partnera stal predmetom dane z príjmov.

Ako príklad je možné uviesť situáciu, keby v úlohe verejného partnera v PPP projekte za účelom výstavby a prevádzky nemocnice alebo školského zariadenia vystupoval VÚC, ktorý by v rámci PPP projektu zároveň poberal príjmy z takých činností, z ktorých by dosahoval zisk alebo ktorými by zisk dosiahnuť mohol, napríklad príjmy z prenájmu nebytových priestorov v nemocnici (prevádzka lekárne, predaj tlače, atď.), či školskom zariadení (predaj doplnkových potravín a nápojov, využívanie školských športových zariadení mimo vyučovacích hodín súkromnými osobami atď.), alebo príjmy zo vzdelávacích kurzov, ktoré by vyšší územný celok organizoval pre verejnosť za úhradu. Takéto príjmy by podľa zákona o dani z príjmov boli predmetom dane.

Následne, podľa §13 zákona o dani z príjmov by uvedené príjmy za určitých okolností mohli byť od dane oslobodené. Ak by vo vyššie uvedených príkladoch bol vyšší územný celok vlastníkom prenajímaných nebytových priestorov v nemocničnom alebo zdravotníckom zariadení, príjmy z prenájmu by boli od dane oslobodené. Avšak príjmy z organizovania vzdelávacích kurzov by neboli pre vyšší územný celok od dane oslobodené.

#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Vyššie uvedené ustanovenia zákona o dani z príjmov nespôsobujú prekážku realizácie PPP projektov. Avšak zdaňovanie subjektu verejného sektora daňou z príjmov by bolo na Slovensku neštandardné a zriedkavé. Preto sa javí ako dôležité oboznámiť verejného partnera o možných dôsledkoch realizácie PPP projektov v podobe zdaňovania verejného partnera daňou z príjmov s cieľom zvýšiť informovanosť subjektu verejného sektora o možných dôsledkoch realizácie PPP projektov v oblasti daní.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Pre **oblasť zdanenia subjektu verejného sektora** sa odporúča vydanie usmernenia, ktoré by na problematiku PPP projektov špecificky upozorňovalo.

V tejto oblasti by zrejme bolo možné nadviazať na „Pokyn Daňového riaditeľstva SR k zdaňovaniu daňovníkov nezaložených alebo nezriadených na podnikanie po 1.1.2004“ z januára 2009.

Vzhľadom na to, že vyššie spomínaný pokyn neuvádza v časti venovanej praktickým príkladom také príklady, ktoré by boli z oblasti PPP projektov, odporúča sa doplniť túto časť pokynu aj o príklad z oblasti PPP projektov (napr. situáciu, kedy by sa subjekt verejného sektora mohol stať daňovníkom pre účely dane z príjmov) a zverejniť doplnené znenie pokynu.

<b>Záver:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Navrhuje sa zo strany Ministerstva financií SR vypracovať a vydať pre oblasť zdanenia subjektu verejného sektora usmernenie alebo pokyn, ktorý by na túto problematiku upozorňoval a vzťahoval sa špecificky na PPP projekty.</li></ul> <p>Je pritom možné nadviazať na „Pokyn Daňového riaditeľstva SR k zdaňovaniu daňovníkov nezaložených alebo nezriadených na podnikanie po 1.1.2004“ z januára 2009.</p>
---------------	--

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o dani z príjmov

Oblasť: Všeobecné zhodnotenie zákona o dani z príjmov

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Rôzne ustanovenia zákona, ktoré sú popísané ďalej, vrátane ustanovení už vyššie citovaných.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP,**

Okrem ustanovení uvedených vyššie obsahuje zákon o dani z príjmov aj ďalšie ustanovenia, ktoré budú pre PPP projekty relevantné.

Dôležitou oblasťou pri PPP projektoch je **oblasť majetku a jeho odpisovania**. Na základe účtovného posúdenia môže nastať tak situácia, že dielo zhotovované/zhotovené na základe koncesnej zmluvy bude vykazované ako majetok súkromného partnera, ako aj situácia, že toto dielo nebude vykazované ako majetok súkromného partnera. V závislosti od toho súkromný partner bude respektíve nebude môcť odpisovať dielo.

Navyše v prípade PPP projektu, pri ktorom súkromný partner znáša riziko dopytu (koncesia), súkromný partner vo svojom majetku bude v závislosti od účtovného posúdenia vykazovať aj nehmotný majetok (koncesiu), ktorý bude odpisovať účtovne aj daňovo.

Povinnosť tvorby rezervy vyplýva zo samotnej definície resp. podstaty existencie rezervy podľa účtovných predpisov. Rezerva sa tvorí na základe princípu opatrnosti na riziká a straty a predstavuje existujúcu povinnosť účtovnej jednotky, ktorá vznikla z minulých udalostí a je pravdepodobné, že v budúcnosti zníži ekonomické úžitky účtovnej jednotky. Existujúcou povinnosťou je v tomto prípade povinnosť upraviť dielo zhotovované na základe koncesnej zmluvy do požadovaného stavu, a to na základe minulej udalosti, ktorou je uzavretá koncesná zmluva a v budúcnosti si táto povinnosť vyžiada od súkromného partnera vynaloženie finančných prostriedkov t.j. znížia sa ekonomické úžitky účtovnej jednotky. Preto súkromný partner účtuje o budúcej povinnosti upraviť PPP dielo do požadovaného stavu formou tvorby rezervy. Pre účely dane z príjmov je tvorba takejto rezervy daňovo neuznateľným nákladom.

Okrem pravidiel nízkej kapitalizácie je pri úrokových nákladoch podstatné skúmať aj **dôsledky z hľadiska zrážkovej dane**. Pri úrokoch ale aj iných nákladoch či výnosoch vo vzťahu ku zahraničným spriazneným osobám je tiež dôležité skúmať, či je potrebná úprava základu dane

z dôvodu uplatnenia **pravidiel transferového oceňovania** (§18 zákona o dani z príjmov) a vedenie špecifickej evidencie / dokumentácie pre tieto účely na základe Usmernenia Ministerstva financií SR č. MF/8288/2009-72.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje**

Vyššie uvedené oblasti nepredstavujú legislatívnu prekážku pri realizácii PPP projektov. Ako však bolo spomínané, ich aplikácia môže v praxi spôsobovať problémy vzhľadom na špecifickosť problematiky pri PPP projektoch.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Navrhuje sa, aby Ministerstvo financií SR vydalo usmernenie, ktoré by obsahovalo komplexný príklad pre účtovanie PPP projektov. Súčasťou usmernenia by malo byť aj daňové posúdenie základných typov nákladov a výnosov, ktoré pri PPP projektoch vznikajú, ako aj ďalších podstatných transakcií. Usmernenie by bolo prínosom pre hospodárnosť a efektívnosť obstarávania, nakoľko podľa skúseností z realizovaných projektov venuje verejný partner mnoho času diskusiám a rokovaniam s uchádzačmi, ktorí si chcú počas dialógu s verejným partnerom overiť a vyjasniť daňové ošetrenie transakcií, ktoré sa uskutočnia počas PPP projektu.

<b>Záver:</b>	<p>Navrhuje sa zo strany Ministerstva financií SR vypracovať a vydať pre oblasť účtovania a dane z príjmov súkromného subjektu:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ usmernenie, ktoré by obsahovalo komplexný príklad pre účtovanie PPP projektov v zmysle úpravy postupov účtovania navrhutej v časti týkajúcej sa účtovníctva a ktorého súčasťou by bolo aj daňové posúdenie základných typov transakcií, ktoré pri PPP projektoch vznikajú.</li><li>▪ daňová časť usmernenia by pozostávala zo zhrnutia základných typov nákladov/výdavkov a výnosov/príjmov (príklady uvedené nižšie) a z upozornenia, že na daňové ošetrenie týchto položiek sa majú uplatniť vecné príslušné ustanovenia § 17-29 Zákona o dani z príjmov.</li></ul> <p>Základné typy nákladov / výdavkov a výnosov / príjmov, ktoré pri PPP projektoch vznikajú sú napríklad:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ náklady na získanie zákazky (napríklad poradenské služby, vypracovanie štúdií a finančného modelu);</li><li>▪ náklady na výstavbu diela zhotovovaného na základe koncesnej zmluvy;</li><li>▪ náklady na udržiavanie a opravy diela zhotovovaného na základe koncesnej zmluvy;</li><li>▪ spôsob daňového a účtovného odpisovania diela zhotoveného na základe koncesnej zmluvy;</li><li>▪ náklady na uvedenie diela zhotovovaného na základe koncesnej zmluvy do požadovaného stavu po skončení koncesnej lehoty;</li><li>▪ náklady na financovanie PPP projektu (úrokové náklady od spriaznených osôb ako aj od bánk);</li><li>▪ výnosy z prevádzkovania diela zhotovovaného na základe koncesnej zmluvy od verejného partnera (ak súkromný partner znáša riziko dostupnosti), prípadne výnosy od konečných užívateľov diela zhotovovaného na základe koncesnej zmluvy (ak súkromný partner znáša riziko dopytu); a</li><li>▪ výnosy z príležitostných činností (napríklad príležitostný prenájom diela zhotovovaného na základe koncesnej zmluvy alebo jeho častí tretím stranám).</li></ul>
---------------	---



## DAŇ Z PRIDANEJ HODNOTY

### Úvod do problematiky

K posudzovaniu PPP projektov z hľadiska dane z pridanej hodnoty je potrebné spomenúť, že DPH ošetrovanie transakcií v rámci týchto projektov musí byť nielen v súlade so zákonom o DPH ale zároveň je potrebné dodržiavať príslušné smernice EÚ, a to najmä Smernicu Rady EÚ č. 2006/112/ES o spoločnom systéme DPH v znení neskorších predpisov (ďalej „DPH Smernica“) a súvisiace rozhodnutia ESD. Smernica Rady EÚ č. 2006/112/ES nahradila takzvanú „Šiestu DPH smernicu“. Ďalšia legislatíva EÚ pre oblasť DPH je spomínaná vyššie v úvode k tejto časti pod názvom „Prehľad právnych predpisov EÚ relevantných pre PPP projekty v oblasti daní“.

### Základné predpoklady

Základná sadzba DPH je v súčasnosti 19%. Znížená sadzba dane 10% sa po splnení určitých podmienok uplatňuje najmä na zdravotnícke pomôcky, farmaceutické výrobky a tlačiarenské výrobky. Zároveň sú pri splnení relevantných podmienok niektoré typy služieb od DPH oslobodené (napríklad poskytovanie zdravotnej starostlivosti).

Nižšie je analyzovaná situácia, keď každé dodanie tovarov a služieb v rámci koncesie bude podliehať DPH bez možnosti oslobodenia, čoho následkom by mal mať súkromný partner plný nárok na odpočet DPH na vstupe zo súvisiacich nakúpených tovarov a služieb za predpokladu, že splní zákonom stanovené podmienky. Ďalej je analyzovaný možný vplyv poskytovania oslobodených plnení bez nároku na odpočet DPH na vstupe.

Možnosť odpočtu vstupnej DPH však súkromnému partnerovi nikdy nevznikne v prípade zákonom taxatívne vymedzených nákupov, ako napríklad osobných automobilov typu M1 alebo tovarov a služieb kúpených za účelom pohostenia a zábavy. Vzhľadom k tomu, že tieto náklady, resp. objem prislúchajúcej vstupnej DPH, budú v prípade PPP projektov pravdepodobne zanedbateľné, nie sú bližšie analyzované.

Pre účely posúdenia dopadov v oblasti DPH sa vychádza z toho, že pôjde o zabezpečenie verejných služieb vrátane vybudovania diela, pričom verejným obstarávateľom bude verejný partner (na úrovni orgánu/organizácie štátu, kraja alebo obce). Vo všeobecnosti sa predpokladá, že verejní partneri nebudú zdaniteľnými osobami. Súčasne sa však predpokladá, že súkromný partner bude vždy osobou registrovanou k DPH, t.j. platiteľom DPH, a to ešte pred začiatkom PPP projektu. To znamená, že sa dobrovoľne registruje pre DPH účely tak, ako je to v praxi, vzhľadom na rozsah PPP projektov, zaužívané.

Na záver tejto časti sa však uvádza aj to, za akých podmienok sa verejný partner môže stať zdaniteľnou osobou.

Z časového hľadiska si bude pravdepodobne súkromný partner najskôr určité obdobie nárokovat' len DPH na vstupe (a počas obdobia výstavby bude pravdepodobne vykazovať nadmerné odpočty) a až následne bude vykazovať vlastnú DPH povinnosť a odvádzať ju na výstupe.

Nevyhnutnou podmienkou uplatnenia nároku na odpočet DPH je použitie nakúpených tovarov a služieb, z ktorých sa DPH uplatňuje, na dodanie tovarov a služieb ako DPH platiteľ. Z tohto dôvodu sa analyzuje najskôr DPH na výstupe a až následne DPH na vstupe.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o DPH

Oblasť: DPH na výstupe

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 19

*Daňová povinnosť pri dodaní tovaru a služby*

*(1) Daňová povinnosť vzniká dňom dodania tovaru. Dňom dodania tovaru je deň, keď kupujúci nadobudne právo nakladať s tovarom ako vlastník. Pri prevode alebo prechode nehnuteľnosti je dňom dodania deň odovzdania nehnuteľnosti do užívania, ak je tento deň skorší ako deň zápisu vlastníckeho práva k nehnuteľnosti do katastra nehnuteľností. Pri dodaní stavby na základe zmluvy o dielo alebo inej obdobnej zmluvy je dňom dodania deň odovzdania stavby. Pri dodaní tovaru podľa § 8 ods. 1 písm. c) je dňom dodania tovaru deň odovzdania tovaru nájomcovi.*

*(2) Daňová povinnosť vzniká dňom dodania služby. Ak je služba dodaná zahraničnou osobou z iného členského štátu alebo z tretieho štátu a osobou povinnou platiť daň v tuzemsku je príjemca služby podľa § 69 ods. 2 až 4, daňová povinnosť vzniká dňom vyhotovenia faktúry; ak faktúra nie je vyhotovená do konca tretieho kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, v ktorom bola služba dodaná, daňová povinnosť vzniká posledným dňom tretieho kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, v ktorom bola služba dodaná.*

*(3) Ak sa dodanie tovaru alebo služby uskutočňuje čiastkovo alebo opakovane počas trvania zmluvy, považuje sa tovar alebo služba za dodaný najneskôr posledným dňom obdobia, na ktoré sa platba za opakovane alebo čiastkovo dodávaný tovar alebo službu vzťahuje, a ak je dohodnutá platba za obdobie dlhšie ako 12 kalendárnych mesiacov, považuje sa tovar alebo služba za dodaný najneskôr posledným dňom 12. mesiaca. Ak platiteľ požaduje za každé obdobie opakovane poskytovaného nájmu nehnuteľnosti popri nájmomnom osobitne úhradu za presne dodané množstvo elektriny, plynu, vody a tepla, vzniká daňová povinnosť pri týchto tovaroch dňom vyhotovenia faktúry, ktorou platiteľ požaduje platbu za tieto tovary.*

...

*Za čiastkové dodanie tovaru alebo služby sa považuje také dodanie tovaru alebo služby, ktoré predstavuje časť celkového plnenia, na ktoré je uzavretá zmluva. Za opakované dodanie tovaru alebo služby sa považuje dodanie rovnakého druhu tovaru alebo služby v opakovaných dohodnutých lehotách.*

*(4) Ak je platba prijatá pred dodaním tovaru alebo služby, vzniká daňová povinnosť z prijatej platby dňom prijatia platby.*

§ 78

*Daňové priznanie a splatnosť vlastnej daňovej povinnosti*

*1) Platiteľ je povinný do 25 dní po skončení zdaňovacieho obdobia podať daňové priznanie a v tej istej lehote zaplatiť vlastnú daňovú povinnosť.*

Pozn.: Vyššie sú uvedené iba najdôležitejšie ustanovenia týkajúce sa DPH na výstupe. Avšak k tejto problematike sa vzťahujú aj ďalšie ustanovenia. Vzhľadom na ich rozsiahlosť a vzájomnú previazanosť s celým zákonom o DPH sa všetky tieto ustanovenia neuvádzajú.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Súkromný partner bude uskutočňovať dodávky podliehajúce DPH, ktoré budú vo všeobecnosti zahŕňať (najmä):



- prevádzkovanie resp. údržbu diela počas obdobia prevádzkovania resp. údržby – t.j. dodanie služieb,
- odovzdanie vybudovaného diela verejnému obstarávateľovi – t.j. dodanie tovaru.

Pravidlá pre odvádzanie DPH na výstupe pri týchto plneniach sú nasledovné:

### ***Dodanie služieb počas prevádzkovania a údržby diela***

Súkromný partner bude odvádzat' DPH vzťahujúcu sa na prevádzkovanie a údržbu diela postupne, počas trvania tej fázy koncesnej zmluvy, ktorá bude tieto služby pokrývať, väčšinou teda od času uvedenia príslušného majetku do užívania až po ukončenie PPP projektu. V prípade PPP projektu, v rámci ktorého súkromný partner prevádzkuje dielo a poskytuje služby priamo konečným užívateľom, môže byť typ služieb rôzny (umožnenie užívania cestnej komunikácie na základe platby mýta, prenájom diela iným osobám, poskytovanie zdravotníckych služieb atď.).

Vo všeobecnosti vzniká daňová povinnosť dňom dodania služby alebo dňom prijatia zálohovej platby, podľa toho, ktorý moment nastane skôr. V prípade PPP projektov však asi najčastejšie pôjde o čiastkové alebo opakované dodávanie služieb počas trvania koncesnej zmluvy. V týchto špecifických prípadoch sa bude považovať služba za dodanú, a teda DPH sa bude odvádzat' najneskôr posledným dňom obdobia, na ktoré sa platba za opakované alebo čiastkovo dodanú službu bude vzťahovať. Ak bude platba za čiastkové alebo opakované dodanie služieb dohodnutá na obdobie dlhšie ako 12 kalendárnych mesiacov, bude sa služba považovať za dodanú najneskôr posledným dňom 12. mesiaca (§ 19 ods. 2 a 3 zákona o DPH).

Vzhľadom k tomu, že pri PPP projektoch nie je predpoklad, že by verejný partner alebo konečný užívateľ uhrádzali súkromnému partnerovi platby za služby alebo tovar vopred, bližšie táto možnosť vzniku povinnosti odvieš' DPH na výstupe nie je analyzovaná. Zároveň nie je analyzovaná ani možnosť, že by verejný partner zaplatil súkromnému partnerovi preddavok na PPP projekt, pričom by prijatím preddavku vznikla povinnosť odvieš' DPH na výstupe a následne by sa zmenila sadzba dane (t.j. pri poskytnutí samotnej služby by bola sadzba dane iná ako pri prijatí preddavku). Z tohto istého dôvodu nie je relevantné uvažovať o možnosti, že by bolo potrebné rozdelenie prijatého preddavku na platbu za tovar (dodanie diela) a platbu za službu (prevádzkovanie diela).

### ***Dodanie diela***

Povinnosť odvodu DPH vznikne dňom dodania diela pre účely DPH, a to v závislosti od typu diela, ktoré bude predmetom PPP projektu, a od konkrétneho znenia koncesnej zmluvy. Keďže zákon o DPH pojem koncesná zmluva nepozná, je potrebné analyzovať akej inej zmluve je pre DPH účely koncesná zmluva podobná. Môže pritom prísť napríklad ku nasledovným situáciám:

- V prípade dodania hmotného hnutel'ného majetku (napr. technologického zariadenia) ako tovaru bude dňom dodania diela deň nadobudnutia práva nakladať s tovarom ako vlastník (nemusi teda dôjsť k prevodu samotného vlastníctva).
- V prípade dodania hmotného nehnuteľného majetku - stavby bude dňom dodania deň odovzdania stavby do užívania, ak bude skorší ako zápis vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností. Ak sa stavba bude dodávať na základe zmluvy o dielo alebo obdobnej zmluvy (t.j. ak koncesná zmluva bude pre účely DPH definovaná ako zmluva obdobná zmluve o dielo), dňom dodania bude deň odovzdania stavby. Ak bude koncesná zmluva štruktúrovaná tak, že každá časť stavby bude samostatne definovaná a pre každú časť budú samostatne určené podmienky dodávky, bude dňom dodania deň odovzdania samostatnej časti stavby.
- Ak bude koncesná zmluva štruktúrovaná ako zmluva o dodávke PPP diela s odovzdávaním po častiach, napríklad po samostatne funkčných strojoch tvoriacich súčasť väčšieho technologického zariadenia alebo po jednotlivých úsekoch infraštruktúry tvoriacich celkovo

dodávanú stavbu, bude dňom dodania pre účely DPH najneskôr posledný deň obdobia, na ktoré sa platba za čiastkovú dodávku bude vzťahovať. Ak však toto čiastkové obdobie bude dlhšie ako rok, bude dňom dodania pre účely DPH a teda dňom odvodu DPH posledný deň 12. mesiaca. Zjednodušene povedané, v prípade takejto varianty by súkromný partner v súvislosti s dodaním diela musel najneskôr raz za 12 mesiacov DPH štátu odvádzať.

Dátumom dodania pre účely DPH vznikne súkromnému partnerovi povinnosť odvieť daňovému úradu DPH z hodnoty danej časti diela bez ohľadu na splatnosť súvisiacej faktúry, čiže bez ohľadu na to, či alebo kedy mu verejný partner sumu DPH uhradí. Je teda zrejmé, že o čo skôr vznikne súkromnému partnerovi povinnosť platby výstupnej DPH z diela v porovnaní s platbou verejného partnera súkromnému partnerovi za dielo, o to vyššie bude úverové zabezpečenie, ktoré bude súkromný partner na preklopenie tohto časového úseku potrebovať.

### ***Mechanizmus platenia za predmet PPP projektu***

Keďže platby sa v rámci PPP projektov realizujú zvyčajne až v období prevádzky diela, a to na základe „splátkového kalendára“, ktorý obsahuje „súhrnné“ splátky pokrývajúce viacero plnení, je potrebné rozlíšiť, z čoho sa jednotlivá platba skladá. Jej zložky by mali byť presne stanovené, aby mohli byť z DPH hľadiska správne ošetrené. Zložkami takejto súhrnnej splátky by mohla byť splátka časti odmeny za dodanie diela, platba za dostupnosť alebo dopyt za príslušné bežné obdobie (t.j. odmena za prevádzkovanie/údržbu diela), prípadne úrok za odloženie splatnosti odmeny za dodanie diela, ak tak bolo dohodnuté.

### ***Povinnosť platby DPH***

Podľa zákona o DPH je daňová povinnosť vykázaná v daňovom priznaní za príslušný mesiac splatná najneskôr do 25 dní po skončení tohto mesiaca. Zákon tak pri platbe DPH dáva určitú flexibilitu a nie je potrebné plniť DPH povinnosť okamžite.

### **Stručné posúdenie vzniku DPH povinnosti pri dvoch základných typoch PPP projektov**

Ako je uvedené vyššie, pre daňové posúdenie bude rozhodujúce to, aké budú základné predpoklady konkrétneho PPP projektu. Napriek tomu, že každý PPP projekt je špecifický, vo všeobecnosti sa dajú PPP projekty rozdeliť na dva základné typy a následne z hľadiska DPH posúdiť základné charakteristiky každého z týchto typov projektov. Stručný popis dvoch základných typov projektov podľa rizika, ktoré pri PPP projekte znáša súkromný partner, je uvedený nižšie.

#### **▪ Súkromný partner znáša riziko dostupnosti (kvázikoncesia)**

Pri PPP projekte, v ktorom súkromný partner znáša riziko dostupnosti bolo Ministerstvom financií SR potvrdené, že odovzdanie diela do užívania po ukončení výstavby sa považuje za dodanie tovaru pre DPH účely. Následne počas obdobia prevádzky bude súkromný partner verejnému partnerovi dodávať službu (údržba diela).

Pri tomto type PPP projektu vznikne súkromnému partnerovi povinnosť odvieť značnú čiastku DPH už v čase, keď od verejného partnera ešte nebude inkasovať platbu za dostupnosť. Preto bude musieť súkromný partner financovať DPH od jej splatnosti až do momentu úhrady v rámci platieb za dostupnosť. Z tohto dôvodu vzniknú súkromnému partnerovi náklady na financovanie DPH, ktoré môžu byť významné. Tým sa zvýšia celkové náklady na projekt, ktoré sa v konečnom dôsledku prejavia vo vyššej cene.

Tento problém je možné riešiť niekoľkými spôsobmi, a to napríklad úhradou hodnoty DPH verejným partnerom už v čase vzniku DPH povinnosti pričom budúce platby za dostupnosť už zaplatenú sumu DPH nebudú obsahovať. V nadväznosti na dohodu medzi súkromným a verejným partnerom sa platba

DPH môže uskutočniť napríklad na bankový účet súkromného partnera ešte pred dňom splatnosti príslušnej daňovej povinnosti. Inou alternatívou je, aby verejný partner zaplatil hodnotu DPH priamo na účet príslušného daňového úradu v mene súkromného partnera. Verejný partner týmto spôsobom získava kontrolu nad účelom použitia takto poskytnutých peňažných prostriedkov. Ako je už spomenuté vyššie „predčasné uhradenie“ DPH redukuje celkové náklady, ktoré musí súkromný partner vynaložiť a týmto spôsobom sa náklady na PPP projekt ako taký znižujú. Z pohľadu štátnej správy predstavuje DPH síce výdavok ešte pred začatím samotnej prevádzky, ale DPH zaplatená v mene súkromného partnera (aj keď fyzicky uhradená verejným partnerom) zároveň predstavuje pre štátny rozpočet daňový príjem.

Je potrebné dodať, že oba vyššie menované spôsoby riešenia úhrady DPH pri podstatne skoršom vzniku DPH povinnosti ako dôjde k inkasu platieb od verejného partnera nie sú založené na aplikácii niektorého ustanovenia zákona o DPH, ale na obchodnej dohode medzi súkromným partnerom a verejným partnerom.

### **Súkromný partner znáša riziko dopytu (koncesia)**

Na Slovensku zatiaľ neexistujú skúsenosti s projektom, pri ktorom by súkromný partner znášal riziko dopytu. Na základe skúseností z iných členských krajín (zhrnutých napríklad v pokyne vydanom v Nemecku k daňovému a čiastočne aj účtovnému ošetrovaniu tzv. „Modelu F“ PPP projektu) by v tomto prípade pri dokončení diela nemalo prísť k dodaniu pre DPH účely a to z toho dôvodu, že súkromný partner by s dielom aj naďalej nakladal ako vlastník a používal by ho pre dodávky svojich služieb. Tieto dodávky budú väčšinou podliehať DPH. V tomto prípade by išlo o služby poskytované konečným užívateľom (t.j. napríklad vodičom motorových vozidiel) pričom sa predpokladá, že súkromný partner by poplatky za poskytnutie služieb priamo inkasoval od konečných užívateľov. K dodaniu tovaru by však zrejme prišlo pri ukončení koncesie, keďže po skončení koncesie bude dielo ďalej využívať verejný partner a súkromný partner je povinný dielo po skončení koncesie odovzdať verejnému partnerovi.

### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Vyššie uvedené ustanovenia nepredstavujú prekážku realizácie PPP projektov. Avšak na základe skúseností z prebiehajúcich PPP projektov je možné konštatovať, že súkromný partner, ale aj verejný partner by uvítali jednoznačnejšie resp. konkrétnejšie vyjadrenie Ministerstva financií SR k DPH posúdeniu PPP projektov.

### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Vzhľadom na to, že **oblasť DPH** je významne regulovaná legislatívou EÚ, javí sa ako vhodné riešenie vydanie usmernenia, ktoré by sumarizovalo DPH posúdenie PPP projektov. Oblasť, ktoré by mali byť v usmernení obsiahnuté, sú uvedené nižšie. Avšak aj pri navrhovanom vydaní všeobecného usmernenia je zrejme, že nie je možné, aby takéto usmernenie detailne pokrývalo posúdenie všetkých transakcií, ktoré môžu v rámci PPP projektov vzniknúť. Všeobecné usmernenie by preto uvádzalo iba základné informácie pre DPH účely, prípadne by upozorňovalo na ďalšie oblasti, ktoré bude musieť pre účely DPH súkromný partner riešiť uplatnením vecne príslušných ustanovení zákona o DPH, a to v členení podľa dvoch kľúčových typov PPP projektov (viď uvedené vyššie v časti „Stručné posúdenie vzniku DPH povinnosti pri dvoch základných typoch PPP projektov“).

### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o DPH  
Oblasť: DPH na vstupe

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 49

*Odpočítanie dane platiteľom*

(1) *Právo odpočítať daň z tovaru alebo zo služby vzniká platiteľovi v deň, keď pri tomto tovare alebo službe vznikla daňová povinnosť.*

(2) *Platiteľ môže odpočítať od dane, ktorú je povinný platiť, daň z tovarov a služieb, ktoré použije na dodávky tovarov a služieb ako platiteľ s výnimkou podľa odsekov 3 a 7. Platiteľ môže odpočítať daň, ak je daň*

- a) voči nemu uplatnená iným platiteľom v tuzemsku z tovarov a služieb, ktoré sú alebo majú byť platiteľovi dodané,*
- b) ním uplatnená zo služieb a z tovarov dodaných s inštaláciou alebo montážou dodávateľom alebo na jeho účet, pri ktorých je povinný platiť daň podľa § 69 ods. 2 až 4 a ním uplatnená z tovaru, pri ktorom je povinný platiť daň podľa § 69 ods. 7 a 9,*
- c) ním uplatnená pri nadobudnutí tovaru v tuzemsku z iného členského štátu podľa § 11 a § 11a,*
- d) zaplatená správcovi dane v tuzemsku pri dovoze tovaru.*

(3) *Platiteľ nemôže odpočítať daň z tovarov a služieb podľa odseku 2, ktoré použije na dodávky tovarov a služieb, ktoré sú oslobodené od dane podľa § 28 až 41, s výnimkou poisťovacích služieb podľa § 37 a finančných služieb podľa § 39, ak sú poskytnuté zákazníkovi, ktorý nemá sídlo, miesto podnikania, prevádzkareň ani bydlisko na území Európskych spoločenstiev, alebo ak sú tieto služby priamo spojené s vývozom tovaru mimo územia Európskych spoločenstiev.*

(4) *Ak platiteľ použije tovary a služby pre dodávky tovarov a služieb, pri ktorých môže odpočítať daň, a súčasne pre dodávky tovarov a služieb, pri ktorých nemôže odpočítať daň podľa odseku 3, je povinný postupovať pri výpočte pomernej výšky dane, ktorú môže odpočítať, podľa § 50.*

§ 51

*Uplatnenie práva na odpočítanie dane*

(1) *Právo na odpočítanie dane podľa § 49 môže platiteľ uplatniť, ak*

- a) pri odpočítaní dane podľa § 49 ods. 2 písm. a) má faktúru od platiteľa vyhotovenú podľa § 71,*
- b) pri odpočítaní dane podľa § 49 ods. 2 písm. b) je daň uvedená v záznamoch podľa § 70,*
- c) pri odpočítaní dane podľa § 49 ods. 2 písm. c) má faktúru od dodávateľa z iného členského štátu a v prípade premiestnenia tovaru platiteľa z iného členského štátu do tuzemska doklad o premiestnení tovaru,*
- d) pri odpočítaní dane podľa § 49 ods. 2 písm. d) má dovozný doklad potvrdený colným orgánom, v ktorom je platiteľ uvedený ako príjemca alebo dovozca.*

(2) *Platiteľ vykoná odpočítanie dane podľa § 49 ods. 2 písm. a), c) alebo d) najskôr v zdaňovacom období, v ktorom právo na odpočítanie dane vzniklo a najneskôr v poslednom zdaňovacom období kalendárneho roka, v ktorom právo na odpočítanie dane vzniklo, ak do uplynutia lehoty na podanie daňového priznania za zdaňovacie obdobie, v ktorom uplatňuje právo na odpočítanie dane, má doklad podľa odseku 1 písm. a), c) alebo písm. d). Ak platiteľ nemá doklad podľa odseku 1 písm. a), c) alebo písm. d) do uplynutia lehoty na podanie daňového priznania za posledné zdaňovacie obdobie kalendárneho roka, v ktorom právo na odpočítanie vzniklo, vykoná odpočítanie dane v tom zdaňovacom období, v ktorom dostane doklad podľa odseku 1 písm. a), c) alebo d). Platiteľ vykoná odpočítanie dane podľa § 49 ods. 2 písm. b) najskôr v zdaňovacom období, v ktorom právo na odpočítanie dane vzniklo, a najneskôr v poslednom zdaňovacom období kalendárneho roka, v ktorom právo na odpočítanie dane vzniklo.*

(3) Ak je účtovným obdobím platiteľa hospodársky rok, na účely odseku 2 sa kalendárnym rokom rozumie hospodársky rok.

(4) Odpočítanie dane platiteľ vykoná tak, že od celkovej výšky dane za príslušné zdaňovacie obdobie odpočíta celkovú výšku odpočítateľnej dane za príslušné zdaňovacie obdobie.

#### § 79

##### *Nadmerný odpočet*

(1) Ak v zdaňovacom období vznikne platiteľovi nadmerný odpočet, odpočíta platiteľ nadmerný odpočet od vlastnej daňovej povinnosti v nasledujúcom zdaňovacom období s výnimkou podľa odseku 2. Ak platiteľ nemôže odpočítať nadmerný odpočet od vlastnej daňovej povinnosti v nasledujúcom zdaňovacom období, daňový úrad vráti neodpočítaný nadmerný odpočet alebo jeho neodpočítanú časť do 30 dní od podania daňového priznania za zdaňovacie obdobie nasledujúce po zdaňovacom období, v ktorom nadmerný odpočet vznikol alebo do 30 dní od uplynutia lehoty na podanie daňového priznania, ak platiteľ nebol povinný podať daňové priznanie (§ 78 ods. 1) za zdaňovacie obdobie nasledujúce po zdaňovacom období, v ktorom nadmerný odpočet vznikol. Na účely tohto zákona sa nadmerným odpočtom rozumie prevýšenie celkovej výšky odpočítateľnej dane za príslušné zdaňovacie obdobie nad celkovou výškou dane za príslušné zdaňovacie obdobie okrem dane pri dovoze tovaru.

(2) Daňový úrad vráti nadmerný odpočet do 30 dní od uplynutia lehoty na podanie daňového priznania za zdaňovacie obdobie, v ktorom nadmerný odpočet vznikol, ak

- a) zdaňovacím obdobím platiteľa je kalendárny mesiac,
- b) platiteľ bol platiteľom najmenej 12 kalendárnych mesiacov pred skončením kalendárneho mesiaca, v ktorom nadmerný odpočet vznikol, a
- c) platiteľ nemal v období 12 kalendárnych mesiacov pred skončením kalendárneho mesiaca, v ktorom nadmerný odpočet vznikol, daňové nedoplatky a colné nedoplatky voči daňovému úradu a colnému úradu a nedoplatku na povinných odvodoch poistného podľa osobitných predpisov.

Pozn.: Vyššie sú uvedené iba najdôležitejšie ustanovenia týkajúce sa uplatnenia DPH na vstupe. K tejto problematike sa vzťahujú aj ďalšie ustanovenia, avšak vzhľadom na ich rozsiahlosť a vzájomnú previazanosť s celým zákonom o DPH všetky ustanovenia nie sú v tejto Analýze uvedené.

#### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Vzhľadom na predpokladaný objem DPH na vstupe, ktorú bude musieť súkromný partner znášať počas fázy výstavby, je pre neho dôležité, aby si mohol nárok na odpočet DPH uplatniť čím skôr.

Je odôvodnené predpokladať, že súkromnému partnerovi bude vznikať nárok na odpočet najmä z nasledovných operácií:

- lokálne nákupy tovarov a služieb,
- intrakomunitárne nadobudnutia tovarov,
- dovoz tovaru a
- prijatie služieb od zahraničných dodávateľov s miestom dodania na Slovensku, pri ktorých osobou povinnou platiť daň bude súkromný partner.

Okrem prijatia služieb od zahraničných dodávateľov s miestom dodania na Slovensku bude nárok na odpočet príslušnej DPH viazaný až na moment, kedy budú splnené dve základné podmienky, a to na jednej strane vznik daňovej povinnosti na strane dodávateľa a moment, kedy bude mať súkromný

partner k dispozícii doklad (faktúru) od dodávateľa. V prípade dovozu je nárok na uplatnenie odpočtu navyše viazaný na moment zaplatenia dovoznej DPH colnému úradu.

Súkromný partner sa tak môže v praxi dostať do situácie, že vstupnú DPH musí v jednom období zaplatiť (dodávateľovi, colnému orgánu či daňovému úradu) a až v nasledujúcich obdobiach si ju môže v daňovom priznaní nárokovať. Táto situácia môže nastať najmä pri intrakomunitárnom nadobudnutí tovaru a pri dovoze tovaru ako je popísané v časti e) nižšie.

Zároveň platí, že súkromný partner bude počas počiatočných fáz PPP projektu pravdepodobne vykazovať nadmerné odpočty.

Berúc v úvahu príslušné ustanovenia zákona o DPH, počas prvých 12 mesiacov od DPH registrácie bude vrátenie vstupnej DPH súkromnému partnerovi trvať približne tri až štyri mesiace od zaplatenia dodávateľovi a to aj v prípade, že súkromný partner bude mať včas k dispozícii všetky potrebné doklady a splní všetky zákonom stanovené podmienky. Dôvodom je, že ak súkromný partner vykáže v DPH priznaní nadmerný odpočet, odpočíta ho zo sumy splatnej dane v nasledujúcom zdaňovacom období. Ak výška splatnej dane v danom zdaňovacom období bude nižšia ako suma nadmerného odpočtu, daňový úrad vráti zostávajúcu sumu nadmerného odpočtu do 30 dní od termínu podania DPH priznania za zdaňovacie obdobie nasledujúce po období, v ktorom nadmerný odpočet DPH vznikol. Ak by do tohto času správca dane inicioval daňovú kontrolu obdobia, za ktoré bol nadmerný odpočet vykázany, plynutie uvedenej 30-dňovej lehoty by bolo prerušené a teda časové rozpätie medzi zaplatením vstupnej DPH v rámci obchodných vzťahov a jej vrátením zo štátneho rozpočtu súkromnému partnerovi sa ešte predĺži.

Po 12 kalendárnych mesiacoch od registrácie súkromného partnera pre DPH účely sa obdobie na vrátenie DPH môže skrátiť na približne dva až tri mesiace od zaplatenia. Stane sa tak v prípade, že súkromný partner splní nasledujúce podmienky § 79 ods. 2 zákona o DPH:

- a) zdaňovacím obdobím platiteľa je kalendárny mesiac,
- b) platiteľ bol platiteľom najmenej 12 kalendárnych mesiacov pred skončením kalendárneho mesiaca, v ktorom nadmerný odpočet vznikol, a
- c) platiteľ nemal v období 12 kalendárnych mesiacov pred skončením kalendárneho mesiaca, v ktorom nadmerný odpočet vznikol, daňové nedoplatky a colné nedoplatky voči daňovému úradu a colnému úradu a nedoplatky na povinných odvodoch poisťného podľa osobitných predpisov.

Po splnení príslušných podmienok daňový úrad nadmerný odpočet vráti do 30 dní od lehoty na podanie daňového priznania za zdaňovacie obdobie, v ktorom nadmerný odpočet vznikol, ak by do času vrátenia nadmerného odpočtu správca dane inicioval daňovú kontrolu, 30-dňová lehota by bola prerušená.

Aby súkromný partner pokryl tieto finančné toky, je pravdepodobné, že bude za tým účelom musieť využívať preklenovacie (bankové) úvery.

#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Vyššie uvedené ustanovenia zákona o DPH nepredstavujú neprekonateľnú prekážku realizácie PPP projektov. Avšak v prípade PPP projektov predstavuje akýkoľvek posun vo vrátení DPH na vstupe potrebu externého financovania, čím sa zvyšujú celkové náklady na PPP projekty.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Ako základné možné riešenie sa javí skrátenie času na vrátenie nadmerného odpočtu, čo by však malo zásadný vplyv na štátny rozpočet. Z tohto dôvodu sa ako praktickejšie javí umožniť odpočet DPH pri dovoze tak, aby nenastal rozdiel v dátume vzniku daňovej povinnosti a momente nároku na vrátenie DPH.

V prípade dovoznej DPH sa ako riešenie javí, aby DPH platitelia neplatili dovoznú DPH colnému úradu, ale aby ju mohli iba evidenčne vykázat' v tom istom priznaní, v ktorom majú nárok na jej odpočet. Takáto úprava zákona o DPH bola v minulosti niekoľkokrát navrhovaná, avšak nebola realizovaná. Táto úprava je však súčasťou plánovanej reformy daňovej a colnej správy.

Je tiež potrebné upozorniť na to, že za existencie terajšieho systému platby a nárokovania dovoznej DPH môže byť pre súkromného partnera v súčasnosti výhodnejšie uskutočniť dovoz cez (napríklad) Českú republiku. Česká republika totiž umožňuje evidenčné vykázanie dovoznej DPH v daňovom priznaní bez povinnosti túto DPH fyzicky zaplatiť. Dôsledkom takto smerovaného dovozu Česká republika inkasuje aj clo spojené s dovozom, ktoré potom nie je potrebné platiť v Slovenskej republike, nakoľko daný tovar je v čase príchodu na územie Slovenskej republiky už prepustený do voľného obehu v rámci Európskej únie. Vzhľadom na súčasnú finančnú krízu a všeobecný nedostatok voľných finančných prostriedkov je možné, že kvôli povinnosti zaplatiť DPH pred nárokováním jej vrátenia, zvolí súkromný partner dovoz cez Českú republiku, prípadne iný štát, v ktorom je možné iba evidenčne vykázat' dovoznú DPH v daňovom priznaní.

<b>Záver:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Ak bude v rámci plánovanej reformy daňovej a colnej správy schválený návrh, aby DPH platitelia neplatili dovoznú DPH colnému úradu, ale aby ju mohli iba evidenčne vykázat' v tom istom priznaní, v ktorom majú nárok na jej odpočet, navrhuje sa v termínoch stanovených reformou daňovej a colnej správy vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o DPH, ktorá umožní, aby DPH platitelia neplatili dovoznú DPH colnému úradu, ale aby ju vykázali v DPH priznaní, pričom by zároveň mohli (v prípade splnenia zákonných podmienok) uplatniť nárok na jej odpočet.</li></ul>
---------------	--

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o DPH

Oblasť: DPH posúdenie PPP projektov v prípade, že súkromný sektor bude poskytovať služby oslobodené od DPH bez nároku na odpočet

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 49

*Odpočítanie dane platiteľom*

*(3) Platiteľ nemôže odpočítať daň z tovarov a služieb podľa odseku 2, ktoré použije na dodávky tovarov a služieb, ktoré sú oslobodené od dane podľa § 28 až 41, s výnimkou poisťovacích služieb podľa § 37 a finančných služieb podľa § 39, ak sú poskytnuté zákazníkovi, ktorý nemá sídlo, miesto podnikania, prevádzkareň ani bydlisko na území Európskych spoločenstiev, alebo ak sú tieto služby priamo spojené s vývozom tovaru mimo územia Európskych spoločenstiev. Platiteľ, ktorý dodáva investičné zlato ...*

*(4) Ak platiteľ použije tovary a služby pre dodávky tovarov a služieb, pri ktorých môže odpočítať daň,*

*a súčasne pre dodávky tovarov a služieb, pri ktorých nemôže odpočítať daň podľa odseku 3, je povinný postupovať pri výpočte pomernej výšky dane, ktorú môže odpočítať, podľa § 50.*

#### § 29

##### *Zdravotná starostlivosť*

*(1) Oslobodené od dane je poskytovanie zdravotnej starostlivosti štátnymi a neštátnymi zdravotníckymi zariadeniami podľa osobitného predpisu a tovary a služby s ňou priamo súvisiace poskytované týmito štátnymi a neštátnymi zdravotníckymi zariadeniami. Oslobodené od dane nie je dodanie liekov a zdravotníckych pomôcok.*

....

#### § 30

##### *Služby sociálnej pomoci*

*(1) Oslobodené od dane sú služby sociálnej pomoci a služby súvisiace s ochranou detí a mládeže poskytované v zariadeniach sociálnych služieb podľa osobitného predpisu; oslobodený od dane je aj tovar dodaný spolu s týmito službami, ak s dodaním týchto služieb priamo súvisí.*

....

#### § 31

##### *Výchovné služby a vzdelávacie služby*

*(1) Oslobodené od dane sú výchovné služby a vzdelávacie služby poskytované*

*a) podľa osobitných predpisov,*

*b) právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá spĺňa jednu podmienku alebo viac podmienok podľa § 30 ods. 2,*

*c) ako odborný výcvik a rekvalifikácia poskytované podľa osobitného predpisu.*

*(2) Oslobodené od dane je aj dodanie tovaru a dodanie služieb úzko súvisiacich s výchovnými službami a vzdelávacími službami podľa odseku 1 osobami, ktoré poskytujú výchovné služby a vzdelávacie služby podľa odseku 1.*

....

#### § 33

##### *Služby súvisiace so športom alebo telesnou výchovou*

*Oslobodené od dane sú služby, ktoré úzko súvisia so športom alebo telesnou výchovou, dodávané osobám, ktoré sa zúčastňujú na športe alebo telesnej výchove, ak sú tieto služby dodávané právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá spĺňa jednu podmienku alebo viac podmienok podľa § 30 ods. 2.*

#### § 34

##### *Kultúrne služby*

*Oslobodené od dane sú kultúrne služby a dodanie tovarov úzko s nimi súvisiacich, ak sú poskytované*

*a) právnickou osobou zriadenou zákonom,*

*b) právnickou osobou zriadenou Ministerstvom kultúry Slovenskej republiky, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného predpisu,*

*c) právnickou osobou alebo fyzickou osobou, ktorá spĺňa jednu podmienku alebo viac podmienok podľa § 30 ods. 2.*



## § 39

### *Finančné služby*

*(1) Oslobodené od dane sú:*

*a) poskytnutie, dojednávanie a sprostredkovanie úveru, poskytnutie a sprostredkovanie pôžičky, správa úveru a pôžičky osobou, ktorá ich poskytla, a sprostredkovanie sporenia,*

Pozn.: Vyššie sú uvedené iba najdôležitejšie ustanovenia týkajúce sa dodania oslobodených služieb bez nároku na odpočet a krátenia nároku na DPH na vstupe. Avšak k tejto problematike sa vzťahujú aj ďalšie ustanovenia. Vzhľadom na ich rozsiahlosť a vzájomnú previazanosť s celým zákonom o DPH všetky ustanovenia nie sú uvedené.

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Vyššie uvedené ustanovenia upravujú PPP projekty nepriamo. Za určitých okolností je možné, že súkromný partner nebude mať nárok na odpočet DPH na vstupe a to z dôvodu poskytovania služieb, ktoré sú od DPH oslobodené bez nároku na odpočet.

Príkladom by mohli byť oblasti ako zdravotná starostlivosť (§ 29 zákona o DPH), služby sociálnej pomoci (§ 30 zákona o DPH), výchovné a vzdelávacie služby (§ 31 zákona o DPH), služby súvisiace so športom a telesnou výchovou (§ 33 zákona o DPH) a kultúrne služby (§ 34 zákona o DPH), kde by súkromný partner v rámci PPP projektu priamo poskytoval služby konečným užívateľom a znášal by pritom riziko dopytu. Napríklad v prípade výstavby a prevádzkovania domovov pre starších občanov či detských domovov by v nadväznosti na zákon č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov súkromný partner zrejme splnil podmienky stanovené zákonom o DPH pre oslobodenie daných služieb od DPH. Ďalším príkladom by mohlo byť poskytovanie zdravotnej starostlivosti, ak by súkromný partner v rámci PPP projektu napríklad realizoval výstavbu nového alebo rekonštrukciu existujúceho zdravotníckeho diagnostického centra a následne by ho na základe splnenia podmienok podľa zákona č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov počas dohodnutej doby projektu prevádzkoval.

Podobne by sa postupovalo aj v prípade, ak by súkromný partner napríklad časť PPP diela prenajímal tretím osobám (za predpokladu, že by to koncesná zmluva umožňovala). Aj prenájom nehnuteľnosti je oslobodený od DPH bez nároku na odpočet. Pre úplnosť treba dodať, že v tomto prípade zákon o DPH dáva súkromnému partnerovi možnosť rozhodnúť sa DPH aplikovať (t.j. neoslobodiť prenájom nehnuteľnosti od DPH) v prípade, že nájomníkom je zdaniteľná osoba.

Dôležitý vplyv bude mať aj posúdenie financovania PPP projektu súkromným partnerom, ktoré by v závislosti od konkrétnych ustanovení koncesnej zmluvy za určitých podmienok mohlo byť posúdené ako poskytnutie úveru verejnému partnerovi, keďže verejný partner bude za dodané dielo platiť v určitých prípadoch až oveľa neskôr ako mu dielo bude dodané. V prípade modelu, pri ktorom súkromný partner znáša riziko dostupnosti, dôjde z DPH hľadiska k dodaniu PPP diela verejnému partnerovi oveľa skôr, ako bude súkromnému partnerovi za PPP dielo zaplatené. Z tohto dôvodu môže súkromný partner od verejného partnera požadovať úrok za odloženie časti platby. Podľa Rozsudku ESD (piata komora) z 27. októbra 1993 vo veci Muys' en De Winter's Bouw- en Aannemingsbedrijf BV proti Staatssecretaris van Financiën (C-281/91), je možné za určitých podmienok časť úroku považovať za finančnú službu, ktorá je od DPH oslobodená. Podmienky oslobodenia sú však striktné a viažu sa iba na tú časť úroku, ktorá predstavuje úrok za predĺženie splatnosti ceny za poskytnuté tovary alebo služby.

Ak súkromný partner splní podmienky pre oslobodenie dodávaných služieb od DPH, potom nebude

mať ani nárok na odpočet DPH z nakúpených súkromných tovarov či služieb.

V prípade, že by súkromný partner uskutočňoval dodávky od DPH oslobodené bez nároku na odpočet a aj dodávky, ktoré od DPH oslobodené nie sú (alebo sú oslobodené s nárokom na odpočet), musel by postupovať podľa príslušných pravidiel v zmysle platného zákona o DPH, ktoré sa vzťahujú nielen na súkromného partnera ale aj na iné subjekty uskutočňujúce dodávky, ktoré sú oslobodené od DPH bez nároku na odpočet. Podľa týchto pravidiel by súkromný partner bol povinný rozlišovať nakúpené tovary a služby, ktoré

- a) priamo súvisia s plneniami, ktoré sú od DPH oslobodené bez nároku na odpočet
- b) priamo súvisia s plneniami, ktoré od DPH oslobodené nie sú alebo sú oslobodené s nárokom na odpočet, a
- c) súvisia s oboma typmi plnení (t.j. a) aj b)).

Následne by súkromný partner mal plný nárok na odpočet z tovarov a služieb podľa (b), nemal by nárok na odpočet pri tovaroch a službách pod (a) a mal by čiastočný nárok na odpočet pri plneniach pod bodom (c) vyššie pričom by bolo potrebné počítať DPH koeficient podľa § 50 zákona o DPH.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Vyššie uvedené ustanovenia nepredstavujú priamo legislatívnu prekážku realizácie PPP projektov. Avšak na základe skúseností z prebiehajúcich PPP projektov je možné konštatovať, že súkromný partner ale aj verejný partner by uvítali jednoznačnejšie vyjadrenie Ministerstva financií SR k DPH posúdeniu PPP projektov.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Vzhľadom na to, že **oblasť DPH** je významne regulovaná legislatívou Európskej únie, navrhuje sa vydanie usmernenia, ktoré by sumarizovalo DPH posúdenie PPP projektov. Oblasť, ktoré by mali byť v usmernení obsiahnuté sú uvedené nižšie.

<b>Záver:</b>	<p>Pre <b>oblasť DPH</b> sa navrhuje, aby Ministerstvo financií SR</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ vydali usmernenie, ktoré by rozlišovalo DPH posúdenie pre dva základné typy PPP projektov (koncesie a kvázikoncesie).</li></ul> <p>Vo všeobecnom usmernení nie je možné obsiahnuť všetky možné dôsledky pre DPH účely vzhľadom na to, že každý projekt je špecifický. Zároveň nie je možné, aby bolo pre každý projekt vydané špecifické usmernenie pre DPH účely. Z tohto dôvodu sa navrhuje, aby usmernenie pre DPH oblasť malo do určitej miery všeobecný charakter, avšak riešilo by základnú problematiku pre nižšie vymenované, prípadne ďalšie DPH oblasti. Navrhuje sa riešiť najmä nasledovné:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ moment vzniku daňovej povinnosti pri PPP projektoch.</li></ul> <p>Usmernenie by malo obsahovať informáciu, že v prípade, ak súkromný partner znáša riziko dostupnosti (kvázikoncesia), odovzdanie diela verejnému partnerovi do užívania po ukončení výstavby sa považuje za dodanie tovaru pre DPH účely. Následne počas obdobia prevádzky bude súkromný partner verejnému partnerovi dodávať službu (prevádzku alebo</p>
---------------	---

údržbu diela).

V prípade, že súkromný partner znáša riziko dopytu, pri dokončení diela pravdepodobne nedôjde k dodaniu pre DPH účely a to z toho dôvodu, že súkromný partner s dielom aj naďalej nakladá ako vlastník a používa ho pre dodávky svojich služieb. Tieto dodávky budú väčšinou podliehať DPH pričom v určitých prípadoch môžu byť od DPH oslobodené bez nároku na odpočet DPH.

K dodaniu tovaru (diela) zvyčajne dôjde pri ukončení koncesie, keďže po skončení koncesie bude dielo ďalej využívať už len verejný partner a súkromný partner je povinný dielo po skončení koncesie verejnému partnerovi odovzdať.

- základ dane pri dodaní PPP diela, či už pri odovzdaní po skončení výstavby alebo po ukončení prevádzkovania PPP diela – t.j. na konci koncesnej lehoty.

Vo všeobecnosti by základom dane pre DPH účely malo byť všetko, čo tvorí protihodnotu, ktorú súkromný partner prijal alebo má prijať od verejného partnera. Pri určení základu dane v prípade PPP projektov však existuje niekoľko špecifických oblastí a to napríklad pri odovzdaní PPP diela v prípade rizika dostupnosti. V účtovníctve sa napríklad pri odovzdaní PPP diela za určitých okolností zaúčtuje pohľadávka vo výške budúcich platieb za PPP dielo a táto sa diskontuje na súčasnú hodnotu formou účtovania opravnej položky. V tomto prípade môžu vznikať pochybnosti o tom ako určiť výšku základu dane (t.j. či to má byť hodnota budúcich platieb za PPP dielo, ktorú verejný partner uhradí alebo či je DPH potrebné odviesť z diskontovanej hodnoty).

- spôsob rozdelenia platby od verejného partnera na platbu za tovar (dodanie diela) a platbu za dodanie služby (napr. údržba diela alebo dodávanie služieb konečným užívateľom).

V prípade, že koncesná zmluva nedefinuje rozdelenie platby verejného partnera na platbu za dodanie diela a platbu za dodanie služby, je dôležité stanoviť mechanizmus pre určenie základu dane pre DPH účely. Táto oblasť je problematická najmä preto, že DPH sa pri dodaní tovaru odvádza v inom čase ako DPH pri dodaní služieb (viď časť a) pre bližšie detaily o momente vzniku daňovej povinnosti pri PPP projektoch).

a) okolnosti, za ktorých by bol úrok za posunutie platby oslobodený od DPH.

Ak bude súkromný partner od verejného partnera požadovať za odloženie (časti) platby za PPP dielo úrok, tento je za určitých podmienok možné považovať za oslobodený od DPH. V tomto smere sa odporúča v usmernení bližšie analyzovať Rozsudok ESD (piata komora) z 27. októbra 1993 vo veci Muys' en De Winter's Bouw- en Aannemingsbedrijf BV proti Staatssecretaris van Financiën (C-281/91). Zároveň sa odporúča upozorniť na to, že podmienky oslobodenia sú striktné a viažu sa iba na tú časť úroku, ktorá predstavuje úrok za predĺženie splatnosti ceny za poskytnuté tovary alebo služby.

- možnosť oslobodenia od DPH a vplyv dodania služieb, ktoré sú oslobodené od DPH bez nároku na odpočet dane, na odpočet DPH na vstupe.

Ku dodaniu služieb oslobodených od DPH bez nároku na odpočet by mohlo prísť napríklad v prípade poskytovania zdravotnej starostlivosti či služieb sociálnej pomoci ale aj v prípade dodania nehnuteľnosti či posúdení úroku ako ceny za finančnú službu.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o DPH

Oblasť: Verejný partner ako zdaniteľná osoba

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 3

*Zdaniteľná osoba*

*(4) Štátne orgány a ich rozpočtové organizácie, štátne fondy, orgány územnej samosprávy a ich rozpočtové organizácie a iné právnické osoby, ktoré sú orgánmi verejnej moci, sa nepovažujú za zdaniteľné osoby, keď konajú v rozsahu svojej hlavnej činnosti, a to ani v prípade, ak prijímajú v súvislosti s touto činnosťou platby, s výnimkou, ak táto činnosť výrazne narušuje alebo môže výrazne narušiť hospodársku súťaž, a s výnimkou, ak vykonávajú činnosti uvedené v prílohe č. 8 a tieto činnosti nevykonávajú v zanedbateľnom rozsahu. Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky je zdaniteľnou osobou v rozsahu nákupu a predaja štátnych hmotných rezerv.*

PRÍL.8

*ZOZNAM ČINNOSTÍ*

- 1. Telekomunikačné služby*
- 2. Dodanie vody, plynu, elektriny a tepla*
- 3. Preprava tovaru*
- 4. Prístavné a letiskové služby*
- 5. Preprava osôb*
- 6. Dodanie nového tovaru vyrobeného na predaj*
- 7. Činnosti pôdohospodárskych sprostredkovateľských agentúr týkajúce sa pôdohospodárskych produktov vykonávané podľa predpisov o spoločnej organizácii trhu s týmito produktmi*
- 8. Organizovanie obchodných veľtrhov a výstav*
- 9. Skladovanie*
- 10. Reklamné služby*
- 11. Služby cestovného ruchu*
- 12. Prevádzkovanie predajní pre zamestnancov, prevádzkovanie jedální pre zamestnancov a prevádzkovanie podobných prevádzok*
- 13. Činnosti verejnoprávnej televízie a verejnoprávneho rozhlasu iné ako tie, ktoré sú oslobodené od dane podľa § 36.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Ustanovenie upravuje PPP projekty nepriamo. Podobne ako pri dani z príjmov, aj pri DPH sa verejný partner za určitých okolností môže považovať za zdaniteľnú osobu. V prípade, že by verejný partner v dôsledku PPP projektov vykonával v zanedbateľnom rozsahu činnosti uvedené v prílohe č. 8 zákona o DPH, stal by sa zdaniteľnou osobou.

Zdaniteľnou osobou by sa však verejný partner mohol stať aj v prípade, ak koná mimo rozsahu svojej hlavnej činnosti alebo koná v rozsahu svojej hlavnej činnosti avšak vykonáva činnosť (činnosti), ktoré výrazne narušujú alebo môžu narušiť hospodársku súťaž. Pre túto oblasť existuje pomerne veľké množstvo rozhodnutí ESD, ktoré je potrebné analyzovať.

Podľa v súčasnosti dostupných informácií neexistuje rozhodnutie ESD, ktoré by bolo špecifické pre

PPP projekty. Avšak rozhodnutie C 276/08 sa napríklad týka mostu Tagus v Lisabone, ktorý je prevádzkovaný práve prostredníctvom PPP projektov. Táto skutočnosť však v rozsudku ESD nie je spomenutá.

V tejto súvislosti tiež stojí za zmienku, že Slovensko už v oblasti DPH registrácie orgánu verejnej moci bolo účastníkom sporu pred ESD vo veci C 456/07 Karol Mihal proti Daňový úrad Košice.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Vyššie uvedené ustanovenia nespôsobujú prekážku realizácie PPP projektov. Avšak zdaňovanie subjektu verejného sektora daňou z pridanej hodnoty a registrácia pre účely DPH sú na Slovensku neštandardné a zriedkavé. Preto sa javí ako dôležité oboznámiť verejného partnera o možných DPH dôsledkoch realizácie PPP projektov.

K registrácii verejného partnera pre DPH účely by napríklad mohlo dôjsť najmä ak by v rámci PPP projektov priamo poskytoval služby konečným užívateľom. V prípade, že by verejný partner touto činnosťou výrazne narušoval alebo mohol výrazne narušiť hospodársku súťaž, mal by sa verejný partner pre DPH účely registrovať. Takáto situácia by mohla nastať, ak by verejný partner poskytoval napríklad možnosť využívania diaľnice PPP diela za úhradu a zároveň by súkromná spoločnosť tiež poskytovala možnosť využívania podobného diela za úhradu (napr. inej diaľnice v tej istej oblasti). Ak by súkromná spoločnosť na svoje služby musela uplatňovať DPH a verejný partner by na svoje služby DPH uplatňovať nemusel, potom by pravdepodobne prišlo ku porušeniu hospodárskej súťaže. Preto by sa v tomto prípade verejný partner mal pravdepodobne považovať za zdaniteľnú osobu.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Ako je už uvedené vyššie, pre **oblasť zdanenia subjektu verejného sektora** sa navrhuje vydanie usmernenia, ktoré by na túto problematiku špecificky upozorňovalo.

V tejto oblasti je možné nadviazať na metodický pokyn č. 222/04/651/04 z júna 2005, ktorý popisuje pravidlá registrácie pre osoby, ktoré nie sú zriadené alebo založené na podnikania.

Vzhľadom na to, že vyššie spomínaný pokyn neuvádza v časti venovanej praktickým príkladom také príklady, ktoré by boli z oblasti PPP projektov, odporúča sa doplniť túto časť pokynu aj o príklad z oblasti PPP projektov (napr. situáciu, kedy by sa subjekt verejného sektora mohol stať daňovníkom pre účely DPH) a zverejniť doplnené znenie pokynu.

<b>Záver:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Navrhuje sa zo strany Ministerstva financií SR vypracovať a vydať pre oblasť zdanenia subjektu verejného sektora usmernenie alebo pokyn, ktorý by na túto problematiku upozorňoval a vzťahoval sa špecificky na PPP projekty.</li></ul> <p>V tejto oblasti je možné nadviazať na metodický pokyn č. 222/04/651/04 z júna 2005, ktorý popisuje pravidlá registrácie pre osoby, ktoré nie sú zriadené alebo založené na podnikania</p>
---------------	--

## 10. Stavebné právo

### Úvod do problematiky

Stavebné právo predstavuje veľmi rozsiahlu oblasť právnej úpravy, ktorej základ v kontexte právneho poriadku Slovenskej republiky predstavuje zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“). V nadväznosti na skúmanú problematiku úpravy PPP projektov v Slovenskej republike je oblasť stavebného práva zásadná pre tie PPP projekty, ktorých imanentnou súčasťou je umiestňovanie a realizácia stavieb v zmysle stavebného zákona, pričom tieto tvoria z globálneho pohľadu väčšinu z implementovaných PPP projektov. Z tejto skutočnosti vychádza aj samotné zakomponovanie úpravy stavebného práva medzi oblasti analyzované v súvislosti s realizovateľnosťou PPP projektov. Analýza sa zároveň snaží reflektovať aj úpravu obsiahnutú v návrhu nového stavebného zákona, ktorý prináša zmenu v prístupe najmä z pohľadu systematiky a vnútornej logiky zákona. Pri tých inštitútoch a nastaveniach procesov, pri ktorých návrh nového stavebného zákona zostáva po obsahovej stránke verný svojmu predchodcovi, dotknuté ustanovenia návrhu nového stavebného zákona necitujeme a vychádzame z momentálne platného znenia stavebného zákona.

### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Stavebný zákon

### **Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§§ 1 – 42 stavebného zákona

Pozn.: Tieto ustanovenia sú značne rozsiahle, preto ich necitujeme.

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Územným plánovaním sa v zmysle stavebného zákona „*sústavne a komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určujú sa jeho zásady, navrhuje sa vecná a časová koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja*“. Cieľom územného plánovania je koncepčné využitie územia za súčasného zabezpečenia ochrany životného prostredia a kultúrno-historických aspektov.

Prvá časť stavebného zákona upravuje v ustanovení § 16 a nasl. proces obstarávania územnoplánovacej dokumentácie, súlad s ktorou musí byť zabezpečený aj v prípade realizácie samotných PPP projektov. V ustanovení § 32 a nasl. upravuje ďalej stavebný zákon samotné územné konanie, v ktorom sa rozhoduje o umiestnení stavby, o využití územia, o chránenom území alebo o ochrannom pásme a o stavebnej uzávere. Na územné konanie je príslušný všeobecný stavebný úrad, ktorým je obec, na území ktorej má byť stavba umiestnená (výnimkou sú prípady vzťahujúce sa na územie vojenského obvodu, pri ktorých pôsobnosť stavebného úradu v zmysle § 121 ods. 1 stavebného zákona vykonávajú orgány Ministerstva obrany Slovenskej republiky). V prípade zásahu stavby do územných obvodov dvoch alebo viacerých stavebných úradov, určí príslušný stavebný úrad z poverenia § 119 ods. 1 stavebného zákona krajský stavebný úrad. Zároveň si v zmysle § 123 stavebného zákona môže krajský stavebný úrad „*vyhradiť právomoc stavebného úradu pri jednotlivých technicky náročných alebo neobvyklých stavbách alebo pri opatrení s väčšími alebo rozsiahlejšími účinkami na životné prostredie v ich okolí*“, a teda si týmto postupom konkrétne konanie atrahovať.

Územné konanie sa v zmysle § 35 stavebného zákona začína na písomný návrh účastníka, z podnetu stavebného úradu alebo iného orgánu štátnej správy. V prípade PPP projektov bude navrhovateľom

v zásade verejný partner (resp. subjekt ním poverený), ktorý je zodpovedný za získanie povolení potrebných k realizácii projektu, hoci pri špecifickom nastavení projektu by mohol vyplynúť záujem, aby bol navrhovateľom naopak súkromný partner. Potom, čo navrhovateľ predloží všetky potrebné doklady, oznámi stavebný úrad začatie konania všetkým účastníkom konania a dotknutým orgánom a nariadi ústne pojednávanie spojené spravidla s miestnym zisťovaním, pričom všetci účastníci konania môžu uplatniť svoje námietky a pripomienky najneskôr na tomto ústnom pojednávaní. Na neskôr podané námietky a pripomienky sa neprihliadne. V niektorých prípadoch možno od ústneho pojednávania upustiť, v takom prípade však stavebný úrad určí účastníkom konania a dotknutým orgánom primeranú lehotu na uplatnenie námietok a pripomienok, pričom táto lehota nesmie byť kratšia ako sedem pracovných dní. Stavebný úrad môže v prípade zvlášť rozsiahlych stavieb alebo stavieb s veľkým počtom účastníkov konania oznámiť začatie konania účastníkom konania verejnou vyhláškou. Tak postupuje aj v prípade, že mu účastníci konania alebo ich pobyt nie sú známi.

Podkladom pre vydanie územného rozhodnutia sú územné plány obcí a zón a územné rozhodnutia už doteraz vydané. Stavebný úrad v územnom konaní posúdi návrh predovšetkým z hľadiska starostlivosti o životné prostredie a potrieb požadovaného opatrenia v území a jeho dôsledkov; preskúma návrh a jeho súlad s predchádzajúcimi rozhodnutiami o území, posúdi, či vyhovuje všeobecným technickým požiadavkám na výstavbu a všeobecne technickým požiadavkám na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu, prípadne predpisom, ktoré ustanovujú hygienické, protipožiarne podmienky, podmienky bezpečnosti práce a technických zariadení, dopravné podmienky, podmienky ochrany prírody, starostlivosti o kultúrne pamiatky, ochrany poľnohospodárskeho pôdneho fondu, lesného pôdneho fondu a pod., pokiaľ posúdenie nepatrí iným orgánom. Stavebný úrad ďalej zabezpečí stanoviská dotknutých orgánov štátnej správy a ich vzájomný súlad a posúdi vyjadrenie účastníkov a ich námietky. Stavebný úrad neprihliadne na námietky a pripomienky, ktoré sú v rozpore so schválenou územnoplánovacou dokumentáciou.

Ak navrhovateľ nemá k pozemku vlastnícke alebo iné právo, možno v zmysle § 38 stavebného zákona bez súhlasu vlastníka územné rozhodnutie o umiestnení stavby vydať len vtedy, ak možno na navrhovaný účel pozemok vyvlastniť (bližšie v časti 12. časti V tejto Analýzy Vyvlastnenie a obmedzenie vlastníckeho práva). Prípadný súhlas vlastníka nehnuteľnosti s vydaním územného rozhodnutia je potrebné doložiť k návrhu na vydanie rozhodnutia o umiestnení stavby.

V územnom rozhodnutí stavebný úrad určí stavebný pozemok, umiestnenie stavby na ňom, podmienky na umiestnenie stavby, požiadavky na obsah projektovej dokumentácie a čas platnosti rozhodnutia. Umiestnenie stavby sa vyznačí v grafickej prílohe územného rozhodnutia. V podmienkach na umiestnenie stavby sa určia požiadavky na ochranu prírody a krajiny a na zabezpečenie starostlivosti o životné prostredie a súladu urbanistického riešenia a architektonického riešenia stavby s okolitým životným prostredím, ďalej aj požiadavky vyplývajúce z chránených častí krajiny alebo z ich blízkosti a zo stanovísk dotknutých orgánov.

#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

V súčasnej dobe platná právna úprava územného konania zakotvená v stavebnom zákone v zásade nepredstavuje z pohľadu realizovateľnosti PPP projektov legislatívnu prekážku. V záujme úspešného zavŕšenia územného konania má potom zásadný charakter najmä dostatočná koordinácia zúčastnených subjektov a pripravenosť projektu, ktoré by mali slúžiť ako primeraná záruka plynulého priebehu územného konania. Verejný partner by mal vyvíjať čo najvyššie úsilie smerujúce k získaniu územného rozhodnutia v čo najkratšom možnom časovom horizonte, a to za súčasného dôsledného vysporiadania sa s relevantnými technickými predpokladmi a zabezpečenia nevyhnutných podkladov k realizovanému PPP projektu.

V nadväznosti na vyššie uvedené je potrebné zdôrazniť význam posudzovania vplyvov na životné

prostredie – Environmental Impact Assessment (ďalej ako „EIA“) pre realizovateľnosť PPP projektov. EIA je jedným z hlavných nástrojov medzinárodnej environmentálnej politiky na uskutočňovanie trvalo udržateľného rozvoja. V Slovenskej republike je úprava EIA zakotvená najmä v zákone č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie“), v zmysle ktorého je hodnotením vplyvov na životné prostredie „komplexné zistenie, opísanie a vyhodnotenie predpokladaných vplyvov strategického dokumentu a navrhovanej činnosti na životné prostredie vrátane porovnania s jestvujúcim stavom životného prostredia v mieste ich vykonávania a v oblasti jej predpokladaného vplyvu vrátane prípravy správy o hodnotení, uskutočnenia konzultácií, zohľadnenia záverečného stanoviska, správy o hodnotení a výsledkov konzultácií, ak ide o rozhodovanie a poskytnutie informácií o rozhodnutí“ (§ 3 písm. b)). Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, okrem iného, ustanovuje proces posudzovania vplyvov stavieb na životné prostredie, pričom zakotvuje povinnosti dotknutých subjektov. Pri realizácii PPP projektov má EIA, aj s ohľadom na financovateľnosť projektov a s tým súvisiace požiadavky bánk, ktoré môžu siahť aj nad rámec zákona, pre úspešnú realizáciu konkrétneho PPP projektu zásadný význam.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Stavebný zákon

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§§ 54 – 85 stavebného zákona

Pozn.: Tieto ustanovenia sú značne rozsiahle, preto ich necitujeme.

§ 139 ods. 1 stavebného zákona

*Pod pojmom "iné práva k pozemkom a stavbám" použitým v spojení "vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich" sa podľa povahy prípadu rozumie*

- a) užívanie pozemku alebo stavby na základe nájomnej zmluvy alebo dohody o budúcej kúpnej zmluve, z ktorých vyplýva právo uskutočniť stavbu alebo jej zmenu,*
- b) právo vyplývajúce z vecného bremena spojeného s pozemkom alebo stavbou,*
- c) právo vyplývajúce z iných právnych predpisov.*

§ 119 ods. 3 návrhu nového stavebného zákona

*Stavebníkom je osoba, ktorá*

- a) žiada pre seba vydanie stavebného povolenia, ohlasuje stavbu, jej zmenu a údržbu alebo terénne úpravy alebo pre seba uskutočňuje stavbu, jej zmenu a údržbu alebo terénne úpravy, ktorá nevyžaduje stavebné povolenie ani ohlásenie,*
- b) má k stavebnému pozemku alebo k stavbe vlastnícke právo alebo právo, z ktorého vyplýva právo uskutočňovať stavbu.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Ustanovenia § 54 a nasl. stavebného zákona zakotvujú postup, ktorý musí byť dodržaný pri uskutočňovaní stavieb, ich zmien a udržiavacích prácach na nich. Tieto sa môžu uskutočňovať len na základe stavebného povolenia alebo na základe ohlásenia stavebného úradu. Inštitút ohlásenia je avšak relevantný len pri obmedzenom okruhu stavieb jednoduchšej a technicky menej náročnejšej povahy, a teda pri PPP projektoch nie je jeho uplatnenie pravdepodobné, keďže spravidla pôjde o komplexné stavby, resp. súbory stavieb rozsiahleho charakteru.

Žiadosť o stavebné povolenie spolu s dokladmi a predpísanou dokumentáciou vypracovanou oprávnenou osobou podáva stavebník stavebnému úradu, ktorý rozhodne o vydaní stavebného



povolenia. Všeobecným stavebným úradom je v zmysle § 117 ods. 1 stavebného zákona obec. Pri stavbách letísk, stavbách v územných obvodoch letísk a stavbách leteckých pozemných zariadení, stavbách dráh a na dráhe, pri stavbách pozemných komunikácií, pri vodných stavbách a stavbách podliehajúcich integrovanému povoľovaniu a pri stavbách na povrchu, ktoré bezprostredne slúžia prevádzke banských diel a banských stavieb pod povrchom, a to ťažných vežiach, jamových budovách, strojovniach ťažných strojov a ventilátorovniach a pri stavbách skladov výbušnín vykonávajú pôsobnosť stavebného úradu špeciálne stavebné úrady, t.j. orgány vykonávajúce štátnu správu na uvedených úsekoch podľa osobitných predpisov. Ustanovenie § 121 stavebného zákona zároveň určuje pre vojenské a iné stavby v ňom špecifikované pôsobnosť vojenských a iných stavebných úradov, napríklad pri stavbách Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky vykonáva pôsobnosť podľa stavebného zákona Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. V týchto osobitných prípadoch má potom miestne príslušný všeobecný stavebný úrad postavenie dotknutého orgánu.

V zmysle § 58 ods. 2 stavebného zákona musí stavebník preukázať, že je vlastníkom pozemku alebo že má k pozemku iné právo (podľa povahy prípadu ním v nadväznosti na ustanovenie § 139 ods. 1 stavebného zákona môže byť užívanie pozemku alebo stavby na základe nájomnej zmluvy alebo dohody o budúcej kúpnej zmluve, z ktorých vyplýva právo uskutočniť stavbu alebo jej zmenu, právo vyplývajúce z vecného bremena spojeného s pozemkom alebo stavbou alebo právo vyplývajúce z iných právnych predpisov), ktoré ho oprávňuje zriadiť na ňom požadovanú stavbu. Toto neplatí, ak tieto skutočnosti preukázal v územnom konaní a po právoplatnosti územného rozhodnutia nedošlo k zmene. V tejto súvislosti je potrebné poukázať aj na osobitosti, ktoré do právneho poriadku v oblasti cestnej dopravy priniesol zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach, a to najmä postup pri preukázaní nemožnosti získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou (bližšie v časti 12. časti V tejto Analýzy Vyvlastnenie a obmedzenie vlastníckeho práva).

Zo znenia vyššie popísaných predmetných ustanovení môžeme dospieť k záveru, že v prípade subjektu zabezpečujúceho príslušné rozhodnutia a povolenia by mala byť pri PPP projektoch zachovaná jednotná línia. V zásade by ich mal zabezpečovať verejný partner, ktorý vystupuje z pozície vlastníka pozemku, avšak táto otázka závisí aj od nastavenia konkrétneho PPP projektu a v prípade zabezpečenia príslušného práva k pozemku súkromnému partnerovi by mohol aj on sám vystupovať z pozície stavebníka, hoci zabezpečenie takéto práva môže byť v zmysle súčasného znenia stavebného zákona pri niektorých PPP projektoch problematické.

V stavebnom povolení určí stavebný úrad záväzné podmienky uskutočnenia a užívania stavby a rozhodne o námietkach účastníkov konania. Stavebný úrad zabezpečí určenými podmienkami najmä ochranu záujmov spoločnosti pri výstavbe a pri užívaní stavby, komplexnosť stavby, dodržanie všeobecných technických požiadaviek na výstavbu, prípadne iných predpisov a technických noriem a dodržanie požiadaviek určených dotknutými orgánmi, predovšetkým vylúčenie alebo obmedzenie negatívnych účinkov stavby a jej užívania na životné prostredie.

Predmetom kolaudačného konania je preskúmanie súladu stavby s dokumentáciou overenou stavebným úradom v stavebnom konaní, dodržania zastavovacích podmienok určených územným plánom zóny, podmienok určených v územnom rozhodnutí a v stavebnom povolení. Stavebný úrad ďalej skúma, či skutočné realizovanie stavby alebo jej užívanie nebude ohrozovať verejný záujem, predovšetkým z hľadiska ochrany života a zdravia osôb, životného prostredia, bezpečnosti práce a technických zariadení. Kolaudačné rozhodnutie potom zakladá právo začať stavbu užívať a povinnosť užívať ju len na ten účel, ktorý bol určený v kolaudačnom rozhodnutí.

#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Za účelom urýchlenia a podporenia stavieb v oblasti cestnej dopravy bolo prijatých niekoľko právnych

predpisov (bližšie v časti 14. časti V tejto Analýzy Cestná doprava). Z pohľadu realizovateľnosti PPP projektov je významným najmä zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach, ktorý zavádza pre projekty v ňom špecifikované niekoľko osobitostí v nadväznosti na stavebné konanie, ako napr. použitie predbežného geometrického plánu (§ 7) alebo stanovenie lehoty na rozhodnutie v územnom konaní a v stavebnom konaní na 30 dní (§ 8) (bližšie taktiež v časti 12. časti V tejto Analýzy Vyvlastnenie a obmedzenie vlastníckeho práva a v časti 14. časti V tejto Analýzy Cestná doprava). Generalizácia koncepcie vychádzajúcej z osobitostí zavedených pre oblasť cestnej dopravy na všetky PPP projekty a jej premietnutie do stavebného zákona nie je z pohľadu realizovateľnosti PPP projektov nevyhnutná. Aj keď z hľadiska urýchlenia výstavby nadradenej dopravnej infraštruktúry možno prijatie osobitných právnych predpisov vnímať v zásade pozitívne, ich určitá nesystémovosť a z toho vyplývajúca špecifická obsahová prinášajú neželané kontroverzie, ktoré majú vplyv na právnu istotu partnerov projektu a môžu významne zneistiť súkromného partnera a financujúce banky. Z pohľadu procesu získania potrebných povolení v zmysle stavebného zákona je rozhodujúci najmä vysoko odborný prístup pri príprave projektu a zabezpečenie efektívnej spolupráce a súčinnosti zúčastnených subjektov.

Z hľadiska realizovateľnosti niektorých PPP projektov môže isté komplikácie, tak ako už bolo spomenuté vyššie, spôsobovať právna úprava preukazovania práva k pozemku v zmysle § 139 ods. 1 v nadväznosti na ustanovenie § 58 ods. 2 stavebného zákona, a to za predpokladu, že s ohľadom na nastavenie konkrétneho projektu sa očakáva, že stavebníkom v zmysle dikcie stavebného zákona bude súkromný partner, pričom sám nie je vlastníkom pozemku, na ktorom sa má zriadiť požadovaná stavba, ani nemá k pozemku iné práva podľa § 139 ods. 1 stavebného zákona a ich zabezpečenie nie je z pohľadu konkrétneho projektu možné, resp. žiaduce. Obdobne návrh nového stavebného zákona ako stavebníka definuje osobu, ktorá „*má k stavebnému pozemku alebo k stavbe vlastnícke právo alebo právo, z ktorého vyplýva právo uskutočňovať stavbu.*“

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti by bolo vhodné explicitne vyjadriť právo koncesionára vystupovať z pozície stavebníka, a to na základe koncesnej zmluvy.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu stavebného zákona a zapracovať do návrhu nového stavebného zákona úpravu, predmetom ktorej bude: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ rozšírenie iného práva, z ktorého vyplýva právo uskutočňovať stavbu o právo vyplývajúce z koncesnej zmluvy uzatvorenej v zmysle príslušných ustanovení osobitných predpisov.</li> </ul>
---------------	---

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Stavebný zákon

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 119 ods. 3

*Ak je na konanie príslušná obec ako stavebný úrad a je zároveň navrhovateľom, stavebníkom alebo vlastníkom stavby, alebo žiadateľom o povolenie terénnych úprav, prác alebo zariadení, ktoré sú predmetom konania, krajský stavebný úrad určí, ktorý stavebný úrad vykoná konanie a vydá rozhodnutie.*

§ 7 ods. 1 písm. g) návrhu nového stavebného zákona

*Krajský stavebný úrad určuje, ktorý stavebný úrad bude konať, ak*

*1. ide o stavbu alebo opatrenie, ktoré sa má uskutočniť v územnom obvode dvoch alebo viacerých*

stavebných úradov,

2. je obec stavebníkom alebo vlastníkom stavby alebo pozemku, ktoré sú predmetom konania a zároveň stavebným úradom príslušným na konanie,

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Ustanovenie § 119 ods. 3 stavebného zákona upravuje osobitný postup pri určení príslušnosti stavebného úradu, ak obec príslušná v zmysle stavebného zákona je zároveň aj navrhovateľom, stavebníkom alebo vlastníkom stavby, alebo žiadateľom o povolenie terénnych úprav, prác alebo zariadení, ktoré sú predmetom konania. V takýchto prípadoch krajský stavebný úrad určí, ktorý stavebný úrad vykoná konanie a vydá príslušné rozhodnutie. Situácia prezumovaná v ustanovení § 119 ods. 3 stavebného zákona môže pri PPP projektoch nastať tam, kde na strane verejného partnera vystupuje obec. Popísaná úprava v zmysle aktuálne platného stavebného zákona sa pritom preniesla aj do návrhu znenia nového stavebného zákona.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Úprava zakotvená v § 119 ods. 3 stavebného zákona nepredstavuje prekážku pre realizáciu PPP projektov, avšak v súčasnom znení by pri osobitných nastaveniach niektorých PPP projektov mohla táto úprava viesť do príslušných právnych vzťahov známky netransparentnosti a konfliktu záujmov. Mohlo by sa tak stať v prípade realizácie PPP projektu, v ktorom by ako verejný partner vystupovala obec, ktorá by mala zároveň právomoci stavebného úradu, pričom ako stavebník by figuroval súkromný partner. Tento je však subjektom odlišným od verejného partnera/stavebného úradu a preto by ustanovenie § 119 ods. 3 v aktuálnom znení nebolo v popísanom prípade aplikovateľné. Máme však za to, že v situácii, keď by verejný partner vystupoval zároveň aj ako stavebný úrad, je potrebné zaviesť osobitný režim, ktorý by zabezpečil nevyhnutnú mieru transparentnosti a nestrannosti pri realizácii konkrétneho PPP projektu.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Na základe vyššie uvedených skutočností navrhujeme zväziť zakotvenie príslušnosti krajského stavebného úradu na rozhodnutie, ktorý stavebný úrad bude konať a vydá rozhodnutie v prípade PPP projektu, ktorého nastavenie by viedlo k situácii, že by v pozícii stavebníka vystupoval súkromný partner a príslušným stavebným úradom by bol subjekt, ktorý zároveň vystupuje ako verejný partner v predmetnom PPP projekte.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu stavebného zákona a zapracovať do návrhu nového stavebného zákona úpravu, predmetom ktorej bude: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ subsumovanie prípadu keď stavebník a stavebný úrad sú zároveň zmluvnými stranami vzájomnej koncesnej zmluvy pod ustanovenie § 119 ods. 3</li></ul>
---------------	---

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Katastrálny zákon

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 46 ods. 2

*Pri zápise údajov o právach k nehnuteľnostiam sa ako vlastník zapíše osoba uvedená vo verejnej listine alebo v inej listine, ak sa nepreukáže niečo iné.*

§ 46 ods. 4

*Pri zápise údajov o práve k rozostavanej stavbe sa predkladá právoplatné stavebné povolenie, geometrický plán a znalecký posudok o cene rozostavanej stavby a ako vlastník sa zapíše osoba uvedená v právoplatnom stavebnom povolení.*

§ 46 ods. 7

*Pri zápise údajov o práve k novej stavbe uvedenej v § 6 ods. 1 písm. c) v druhom a vo štvrtom bode sa ako vlastník zapíše osoba uvedená v kolaudačnom rozhodnutí, ak sa nepreukáže niečo iné.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Vzhľadom na skutočnosť, že aplikovanie zásady *superficies solo cedit* zatiaľ nenachádza v právnom poriadku Slovenskej republiky svoje uplatnenie, majú otázky spojené s vlastníctvom stavby v Slovenskej republike rozsiahlejší, komplexnejší a problematickejší charakter ako práve v krajinách, kde platí táto stará rímska právna zásada. Táto otázka je zásadná najmä v súvislosti s vlastníckym právom prináležiacim k novostavbe, a to najmä v nadväznosti na ustanovenie § 46 ods. 4 katastrálneho zákona, podľa ktorého pri zápise sa ako vlastník zapíše osoba uvedená v právoplatnom stavebnom povolení. Týmto sa stavebnému povoleniu priznávajú vecnoprávne účinky a vlastníkom stavby sa stáva osoba v ňom uvedená.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

V nadväznosti na vyššie uvedené by sa napr. v prípade, ak stavebné povolenie zabezpečí súkromný partner vo svojom mene, stal sám aj vlastníkom predmetnej stavby. Takýto následok je spravidla pri väčšine PPP projektov neželaný, keďže verejný partner má v zásade záujem nadobudnúť vlastnícke právo ku všetkým stavbám zhotoveným v rámci realizácie PPP projektu.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Na zabezpečenie realizovateľnosti PPP projektov, pri ktorých by bol stavebníkom podľa právoplatného stavebného povolenia súkromný partner, ktorý sa však v zmysle nastavenia konkrétnej koncesnej zmluvy nemá stať aj vlastníkom stavby realizovanej na jej základe, je potrebné upraviť znenie ustanovenia § 46 tak, aby sa v prípade PPP projektov vlastník predmetnej stavby neurčoval na základe príslušného stavebného povolenia, ale na základe koncesnej zmluvy, ktorá ustanoví nadobudnutie vlastníckeho práva k predmetnej nehnuteľnosti. Takouto úpravou sa docieli, aby sa vlastníkom predmetnej nehnuteľnosti mohol verejný partner stať aj v prípade, ak samotné povolenie zabezpečí súkromný partner. Tento zámer je možné doceliť rozšírením ustanovení § 46 ods. 4 o dovetok obdobný zneniu ustanovenia § 46 ods. 2 a 7, ktorý znie „ak sa nepreukáže niečo iné“.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu katastrálneho zákona, predmetom ktorej bude: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ rozšírenie ustanovenia § 46 ods. 4 katastrálneho zákona tak, aby otvoril možnosť určenia vlastníka stavby podľa zmluvy.</li></ul>
---------------	--

## 11. Verejné práce

### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon č. 254/1998 Z.z. o verejných prácach v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o verejných prácach“)

### **Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

V tejto časti sa venujeme analýze kompletného zákona ako celku, a preto jednotlivé ustanovenia, vzhľadom na ich rozsiahlosť, necitujeme.

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Zákon o verejných prácach v zmysle ustanovenia § 1 upravuje podmienky na prípravu verejných prác, ich posudzovanie, kvalitu, hodnotenie a vykonávanie štátneho dozoru. Verejnou prácou pritom rozumie buď činnosť na prípravu a uskutočňovanie stavby alebo zmeny dokončenej stavby financovaných celkom alebo sčasti z verejných financií alebo stavbu financovaných celkom alebo sčasti z verejných financií (§ 2 písm. a)).

Ustanovenie § 9 ods. 2 zákona o verejných prácach zakotvuje povinnosť zabezpečiť stavebný zámer (dokumentácia, ktorá vyjadruje základné požiadavky na verejnú prácu) na každú verejnú prácu s navrhovanou cenou vyššou ako 40 miliónov Sk<sup>42</sup>. Zároveň v ustanovení § 10 zakotvuje povinnosť vykonať štátnu expertízu na každú verejnú prácu s celkovou cenou vyššou ako 200 miliónov Sk<sup>43</sup> s výnimkou verejných prác obstarávaných Ministerstvom zahraničných vecí Slovenskej republiky, ktoré sa uskutočňujú v zahraničí, a verejných prác určených na zabezpečenie obrany a bezpečnosti štátu, a na verejnú prácu zásadného významu pre štát, ak tak určí vláda SR, pričom pod pojmom štátna expertíza sa rozumie posudzovanie stavebného zámeru s cieľom zhodnotiť optimálne využitie verejných investícií pri financovaní verejnej práce (§ 10 ods. 1).

### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

V záujme zrýchlenia realizácie PPP projektov v oblasti cestnej dopravy bol prijatý zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach, ktorý ustanovením § 9 ods. 4 vylúčil aplikáciu niektorých povinností v zmysle zákona o verejných prácach, a to pri stavbách diaľnic v ňom špecifikovaných.

Povinnosť vykonania štátnej expertízy v zmysle zákona o verejných prácach v rámci prípravy PPP projektov však vo všeobecnosti a za štandardných podmienok nespôsobuje legislatívnu prekážku. Nevyhnutnou etapou prípravy PPP projektu je vypracovanie štúdie uskutočniteľnosti, ktorá predstavuje kompletné posúdenie ekonomických, finančných technických, ako aj environmentálnych aspektov projektu (bližšie v časti 5. Rozpočtové pravidlá), a teda v zásade pokrýva rovnaké otázky, aké sú predmetom štátnej expertízy. Napriek tomu je opodstatnené, aby okrem posúdenia uvedených otázok v štúdiu uskutočniteľnosti, mal verejný partner pri rozhodovaní o PPP projekte k dispozícii aj alternatívny posudok v podobe štátnej expertízy (tzv. „second opinion“), ktorý prispeje k objektívnejšiemu rozhodovaniu o projekte. Podľa metodiky MF SR, ktorá je záväzná pre ústredné orgány štátnej správy, verejný partner musí zabezpečiť vykonanie štátnej expertízy najneskôr pred

<sup>42</sup> 1.327.756,75 EUR (prepočet v zmysle ustanovenia § 9 ods. 2 zákona č. 659/2007 Z.z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

<sup>43</sup> 6.638.783,77 EUR (prepočet v zmysle ustanovenia § 9 ods. 2 zákona č. 659/2007 Z.z. o zavedení meny euro v Slovenskej republike a o zmene a doplnení niektorých zákonov)

schvaľovaním štúdie uskutočniteľnosti príslušným orgánom a protokol o vykonaní štátnej expertízy je povinnou prílohou štúdie uskutočniteľnosti.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Vyššie uvedená právna úprava verejných prác nie je prekážkou realizovateľnosti PPP projektov.

<b>Záver:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Povinnosť vykonania štátnej expertízy v zmysle zákona o verejných prácach v rámci prípravy PPP projektov nespôsobuje legislatívnu prekážku a nie je potrebné tento zákon upravovať.</li></ul>
---------------	---

## **12. Vyvlastnenie a obmedzenie vlastníckeho práva**

### **Úvod do problematiky:**

Vlastníctvu, ako najdôležitejšiemu majetkovému právu, je v právnom poriadku Slovenskej republiky poskytovaná adekvátne ochrana. Neznamená to však, že vlastnícke právo ako také je nedotknuteľné, existenciou verejného záujmu sa odôvodňujú trvalé odňatia alebo obmedzenia vlastníckeho práva. Možnosť zásahu štátu do vlastníckych práv vo verejnom záujme vo forme trvalého obmedzenia vlastníckeho práva alebo vyvlastnenia (ďalej len „vyvlastnenie“) je prípustná podľa čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 11 ods. 4 ústavného zákona č. 23/1991 Zb. ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd (ďalej len „Listina základných práv a slobôd“) a podľa § 128 ods. 2 Občianskeho zákonníka. Podľa týchto právnych predpisov možno vec vyvlastniť len vo verejnom záujme, ak účel nemožno dosiahnuť inak, a to na základe zákona, len na uvedený účel a za primeranú náhradu. Keďže vyvlastnenie je výnimočným autoritatívnym zásahom do vlastníckeho práva, aj po splnení uvedených podmienok sa k nemu pristúpi len vtedy, keď cieľ vyvlastnenia nemožno dosiahnuť inak, napr. dohodou alebo iným spôsobom. Vyvlastniť je možné len v nevyhnutnom rozsahu, to znamená, že tam, kde je možné vyvlastniť iba časť predmetu vyvlastnenia sa nepristúpi k vyvlastneniu celého predmetu a tiež znamená, že ak je účel vyvlastnenia možné dosiahnuť inak, napríklad iba obmedzením vlastníckeho práva, nie je možné vyvlastniť vlastnícke právo celé. S výnimkou, že vlastník veci popr. iný oprávnený môže pri vyvlastnení iba časti pozemku alebo stavby požadovať vyvlastnenie nad nevyhnutný rozsah, ak by nebolo možné užívať pozemok alebo stavbu buď vôbec alebo za obzvlášť sťažených podmienok.

Právnu úpravu týkajúcu sa vyvlastnenia obsahuje stavebný zákon, ktorý vymedzuje účely, na ktoré možno vyvlastniť, podmienky vyvlastnenia, ako aj postup vo vyvlastňovacom konaní. Účely vyvlastnenia podľa § 108 ods. 2 stavebného zákona je potrebné posudzovať aj vo vzťahu k osobitným zákonom citovaným v bode a). Uvedené platí aj v prípade dôvodu vyvlastnenia podľa § 108 ods. 2 písm. o), podľa ktorého je vyvlastnenie vo verejnom záujme aj v prípade uskutočnenia stavieb, ktoré sú významnou investíciou podľa zákona č. 175/1999 Zb. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií“).

Zohľadnenie právnej úpravy vyvlastnenia je nevyhnutné v tejto Analýze z dôvodov, že vo väčšine PPP projektov dochádza k výstavbe nového diela, prípadne rekonštrukcii diela, čo môže znamenať zásah do vlastníckych práv tretích osôb. Aj keď v prípade PPP projektov sa pravdepodobne nenaplní legálna definícia významných investícií podľa § 1 ods. 2) a 3) zákona o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií, je potrebné pri samotnom spustení každého konkrétneho projektu posúdiť zásahy do konkrétnych majetkových práv vo vzťahu nielen k všeobecnej právnej úprave vyvlastnenia v stavebnom zákone, ale aj k zohľadneniu aplikácie osobitných zákonov v jednotlivých oblastiach hospodárstva.

Vyriešenie otázky vlastníckych a iných práv k pozemkom vo vzťahu k oprávneniu koncesionára začať výstavbu, je jednou z kľúčových, ktoré môžu rozhodnúť o úspešnosti alebo neúspešnosti projektu.

V tejto Analýze budeme tiež venovať pozornosť otázkam vyvlastnenia v platnej právnej úprave v cestnej doprave, v ktorej sa v poslednej dobe realizovalo viacero novelizácií s cieľom urýchliť tempo výstavby nadradenej cestnej infraštruktúry.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

- Ústava Slovenskej republiky
- Listina základných práv a slobôd
- Občiansky zákonník
- Stavebný zákon
- Zákon o niektorých opatreniach
- Zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach
- Zákon o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií
- (ďalšie osobitné predpisy ako napríklad zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 164/1996 Z.z. o dráhach a o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 49/2002 Z.z. o ochrane pamiatkového fondu, zákon č. 442/2002 Z.z. o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov, 319/2002 Z.z. o obrane Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 51/1988 Zb. o banskej činnosti, výbušnínach a o štátnej banskej správe v znení neskorších predpisov, zákon č. 143/1998 Z.z. o civilnom letectve (letecký zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 666/2004 Z.z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov a iné)

**Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky

*Vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.*

§ 128 ods. ods. 2 Občianskeho zákonníka

*Vo verejnom záujme možno vec vyvlastniť alebo vlastnícke právo obmedziť, ak účel nemožno dosiahnuť inak, a to len na základe zákona, len na tento účel a za náhradu.*

Štvrtá časť stavebného zákona

Vzhlľadom na rozsiahlosť tejto časti ju necitujeme.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Ako je už v úvode uvedené, vyriešenie majetkových práv je dôležitým predpokladom začatia akéhokoľvek PPP projektu. Problémy v realizácii sú o to vypuklejšie, o čo väčšie a finančne náročnejšie projekty sa zamýšľajú uskutočniť. Právna úprava týkajúca sa vyvlastnenia sa teda PPP projektov dotýka nepriamo, avšak vo výraznej miere. Včasné odovzdanie staveniska a začatie výstavby dodávateľom stavieb si vyžaduje urýchlené a operatívne riešenie majetkovoprávných vzťahov vrátane asanácií stavbou dotknutých objektov. So zohľadnením najnovších noviel boli

vybrané niektoré parciálne otázky a problémy súvisiace s vyvlastnením dôležité z pohľadu aplikácie PPP projektov.

Táto časť Analýzy zohľadňuje aj návrh osobitného zákona o vyvlastňovaní pozemkov a stavieb a o zmene a doplnení niektorých zákonov s navrhovanou účinnosťou od 1. júla 2010 (ďalej len „návrh zákona o vyvlastňovaní“), ktorý nadväzuje na súbežne pripravovaný návrh zákona o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, ktorý nebude upravovať problematiku vyvlastnenia s výnimkou všeobecných účelov vyvlastnenia v § 94. Návrh zákona o vyvlastňovaní predstavuje hmotnoprávnu a procesnoprávnu úpravu s precizovaním procesnej stránky tejto úpravy. Predpokladá tiež, že účely, na ktoré je možné vyvlastniť, ustanovujú osobitné predpisy a návrh samotný ich bližšie nešpecifikuje. Všeobecne ako pozitívne je v tomto návrhu možné hodnotiť navrhované zjednotenie príslušnosti správneho orgánu na vyvlastňovacie konanie na jeden orgán, ktorým je krajský stavebný úrad. V súčasne platnej právnej úprave je správnym orgánom uskutočňujúcim vyvlastňovacie konanie obec s výnimkou právnej úpravy podľa § 117a stavebného zákona, podľa ktorého je príslušný na vyvlastňovacie konanie v prípade výstavby diaľnic, ciest, miestnych komunikácií vrátane zriadenia ich ochranných pásiem a stavieb, ktoré sú významnými investíciami, krajský stavebný úrad. Rovnako pozitívne je možné hodnotiť lehotu, v ktorej sa musí začať s užívaním vyvlastnenej nehnuteľnosti, predĺženú v prípade líniových stavieb z dvoch na päť rokov. Naopak, prehodnotenie by si možno vyžadovalo ustanovenie § 4 ods. 5, ktorý definuje zostávajúcu časť pozemku ako nie väčšiu ako vyvlastňovanú časť, z dôvodu, že rozhodujúcou skutočnosťou by v tomto prípade nemali byť veľkosti alebo podiely na pozemkoch, ale schopnosť užívania zostávajúcej časti nehnuteľnosti. Táto schopnosť užívania sa preukazuje v rámci vyvlastňovacieho konania, prípadne územného konania a je posudzovaná prípad od prípadu. V opačnom prípade môže nastať situácia, že vyvlastnením časti nehnuteľnosti nebude možné užívať zostávajúcu časť nehnuteľnosti, napríklad nebude možné zriadiť prístup k pozemku, čím dôjde k vážnemu zásahu do vlastníckeho práva. Veľmi dôležitou otázkou v tejto súvislosti je aj posúdenie účelov vyvlastnenia, keďže návrh zákona o vyvlastňovaní odkazuje na právnu úpravu v osobitných právnych predpisoch. V prípade realizácie konkrétnych PPP projektov môže nastať situácia, že bude potrebné vyvlastniť napríklad pozemok alebo stavbu, pričom osobitný zákon nebude účel vyvlastnenia upravovať a nebude možné postupovať ani podľa § 95 návrhu zákona o územnom plánovaní a stavebnom poriadku. Takáto situácia nastala napríklad v právnych predpisoch v oblasti energetiky, ktoré samostatne neupravujú účely vyvlastnenia, čo by mohlo negatívne ovplyvniť nielen PPP ale aj iné projekty v tejto oblasti. Vzniknutú situáciu je však možné riešiť aj novelizáciou osobitných predpisov.

#### Náhrada za vyvlastnenie

Podľa platných právnych predpisov sa vyvlastnenie uskutočňuje za náhradu. Náhrada za vyvlastnenie, ktorú poskytuje ten, v koho prospech sa vyvlastňuje, môže byť poskytnutá v peniazoch alebo iným spôsobom podľa osobitného zákona alebo podľa dohody pôvodného vlastníka s novým vlastníkom. V prípade vyvlastnenia pozemku má podľa § 111b stavebného zákona náhrada poskytnutím náhradného pozemku, ak s tým vlastníkom súhlasí, prednosť pred náhradou v peniazoch. Za právo zodpovedajúce vecnému bremenu možno poskytnúť náhradu aj vo vecnom plnení. V prípade poskytnutia peňažného plnenia za vyvlastnené nehnuteľnosti sa náhrada za vyvlastnenie určuje podľa trhovej ceny, ktorou je podľa tohto zákona cena rovnakej alebo porovnateľnej nehnuteľnosti v tom istom čase, v tom istom mieste a v porovnateľnej kvalite určená znaleckým posudkom<sup>44</sup>.

Pri konkrétnych rokovaniach o výkupoch pozemkov a stavieb dochádza k stretu záujmov zúčastnených strán. Keďže náhrada za pozemky a stavby je predmetom sporov a tým jedným z dôvodov zdržania výstavby a dostavby nadradenej dopravnej infraštruktúry, zákony o niektorých opatreniach a o mimoriadnych opatreniach zaviedli určité výnimky z všeobecnej právnej úpravy týkajúcej sa vyvlastnenia. Poslednou novelizáciou týchto zákonov zákonom č. 540/2008 Z.z. ktorým

---

<sup>44</sup> Na účely znaleckého posudku sa vychádza z vyhlášky Ministerstva spravodlivosti č. 492/2004 Z.z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku v znení neskorších predpisov



sa mení a dopĺňa zákon č. 669/2007 Z.z. o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 86/2008 Z.z. a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 540/2008 Z.z.“) bola náhrada za výkup pozemku alebo stavby stanovená na 1,2 násobok náhrady v peniazoch za ich vyvlastnenie podľa stavebného zákona (§ 6 zákona o mimoriadnych opatreniach). Uvedené ustanovenie umožňuje poskytnúť osobám, ktoré dobrovoľne predajú svoje nehnuteľnosti, vyššiu náhradu, ako by im bola uhradená vo vyvlastňovacom konaní<sup>45</sup>. Ide o snahu motivovať ľudí k dohode, keďže z praxe vyplynulo, že tých, ktorí by pristúpili na výkup, by bolo viac, keby im bolo možné uhradiť aj väčšiu sumu, ako stanoví znalecký posudok. To doteraz nebolo možné, pretože platba z verejných financií nad rozsah znaleckého posudku by mohla byť neoprávneným výdavkom. Uvedené nemusí nevyhnutne platiť, ak náhradu poskytuje iná právnická osoba, v ktorej prospech sa vyvlastňuje.

Aj keď je toto ustanovenie v osobitnom zákone, jeho prebratie do všeobecnej právnej úpravy by mohlo mať pozitívny dopad na realizáciu PPP projektov, pri ktorých dochádza k prevodu vlastníctva na koncesionára. Nie je vylúčené, aby takáto finančná záťaž z výkupu pozemkov bola v tejto súvislosti prenesená na koncesionára, keďže ju môže poskytnúť ten, v koho prospech sa vyvlastňuje.

Podľa § 6 zákona o mimoriadnych opatreniach náhradu za výkup alebo vyvlastnenie stavby na bývanie možno poskytnúť aj obstaraním bytu alebo rodinného domu kúpou alebo výstavbou. Obstaraný byt alebo rodinný dom musí svojou veľkosťou, vybavením, úžitkovou hodnotou a umiestnením byť primeranou náhradou za vykúpený alebo vyvlastnený byt alebo rodinný dom, pričom takáto náhrada nesmie byť vo finančnom vyjadrení nižšia ako náhrada v peniazoch za ich vyvlastnenie podľa všeobecných predpisov. Ak je náhradou obstaranie bytu alebo rodinného domu kúpou alebo výstavbou, nadobúdateľ vykúpenej nehnuteľnosti uhradza osobe z asanovaného bytu alebo rodinného domu nájomné alebo podnájomné za dočasné bývanie až do presťahovania do obstaraného bytu alebo rodinného domu, najdlhšie však 18 mesiacov. Nie je tiež vylúčené uplatnenie všeobecnej právnej úpravy na poskytnutie náhrady vo výške účelne vynaložených nákladov za presťahovanie hnutel'ného majetku užívateľa vyvlastnenej stavby.

Návrh zákona o vyvlastňovaní predpokladá poskytovanie náhrady za vyvlastnenie, ktorej súčasťou môže byť aj náhrada účelne vynaložených nákladov, ktoré vzniknú vyvlastňovanému v dôsledku a v súvislosti s vyvlastňovaním, v peniazoch. Návrh zákona teda neumožňuje poskytnutie naturálnej náhrady, čím ale nie je dotknuté poskytovanie náhrad podľa osobitných predpisov napríklad zákona o mimoriadnych opatreniach. Aj keď návrh zákona o vyvlastňovaní nepredpokladá poskytovanie naturálnych náhrad, v § 16 ods. 6 a 7 upravuje povinnosti zabezpečenia nájmu náhradného bytu, z dôvodu, že v súlade s § 16 ods. 4 vyvlastnením nezanikajú nájomné a užívacie práva k bytu alebo bytu v rodinnom dome. Táto právna úprava síce korešponduje s právnou úpravou v súčasnom stavebnom zákone, avšak ju špecifikuje a vyjasňuje z výkladových a aplikačných dôvodov. Keďže návrh tohto zákona nepredpokladá novelizáciu osobitných zákonov vo výraznej miere, nezjednocuje právnu úpravu poskytovania náhrad v jednom zákone.

V nadväznosti na vyššie uvedené, je možné pozitívne hodnotiť možnosti naturálnej náhrady za vyvlastnenie, ktorá by mala ostať zachovaná aj do budúcnosti. Úvahy skôr smerujú k jej prehĺbeniu vo všeobecnej právnej úprave, keďže táto náhrada má opodstatnenie najmä v prípade stavieb, ako jej úplné zrušenie, čo je momentálne navrhované v návrhu zákona o vyvlastňovaní. I keď možnosť uzavrieť dohodu týkajúcu sa naturálnej náhrady pretrváva aj počas vyvlastňovacieho konania, takýto návrh minimálne vytvára duplicitu právnej úpravy týkajúcej sa náhrad za vyvlastnenie.

---

<sup>45</sup> Pri kúpe aj pri vyvlastnení sa vychádza z toho istého znaleckého posudku.

Podľa návrhu zákona o vyvlastňovaní náhradu za vyvlastnenie poskytne orgán uskutočňujúci vyvlastnenie z finančných prostriedkov zložených predtým na účet tohto orgánu tými, v prospech ktorých sa vyvlastňuje. Tento nový procesný inštitút, ktorý má zabrániť obštrukciám zo strany týchto subjektov, predstavuje pozitívny krok na ochranu vlastníkov a iných oprávnených osôb.

#### Oprávnenie stavať podľa zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach

Jednou z diskutabilných zmien týkajúcich sa vyvlastnenia bolo prijatie § 2 ods. 1 a 2 zákona o mimoriadnych opatreniach, ktorý upravil niektoré náležitosti žiadosti o stavebné povolenie odlišné od všeobecných náležitostí podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov a náležitostí podľa stavebného poriadku. Práve tieto výnimky umožnili v žiadosti o stavebné povolenie v prípade, že ešte nie sú ukončené výkupy pozemkov, predkladať iba deklarovanie aktuálneho stavu výkupu pozemkov. Stavebník je povinný uviesť, či ku dňu začatia stavebného konania bolo získané vlastnícke právo alebo iné právo k pozemkom, alebo či bol urobený úkon na jeho získanie. V prílohe žiadosti o stavebné povolenie je tiež možné predložiť okrem dokladov preukazujúcich vlastnícke právo alebo iné právo stavebníka k jednotlivým pozemkom aj doklady o príslušte získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku alebo o nemožnosti získať vlastnícke právo alebo iné právo k pozemku zmluvou, najmä doklady o prebiehajúcich dedičských konaniach alebo o iných konaniach pred súdmi alebo správnymi orgánmi. Iba v prípade stavieb, ktoré majú byť asanované, je nutné predložiť doklady preukazujúce vlastnícke právo alebo iné právo. V súlade s § 5 ods. 1 tohto zákona až v štádiu začatia kolaudačného konania je nevyhnutné preukázať vlastnícke alebo iné právo k pozemkom. Uvedené sa často interpretuje ako možnosť stavebníka začať stavať na nevyvlastnených pozemkoch. Zákon o mimoriadnych opatreniach však nevyriešil otázku majetkového práva k týmto pozemkom, umožnil iba vydanie stavebného povolenia bez toho, aby bol usporiadaný vzťah k pozemkom. Vydaním stavebného povolenia teda stavebník nezískal automaticky právo zriadiť na pozemku stavbu, keďže mu k nemu chýba vlastnícke alebo iné právo. Vlastník sa teda môže brániť zapieracou žalobou (negatívnou) a žalobou na vydanie veci (reivindikačnou) podľa § 126 Občianskeho zákonníka. Nie sú vylúčené ani iné prostriedky ochrany podľa §§ 5, 135c alebo podľa § 417 Občianskeho zákonníka.

#### Predkupné právo

Zákomom č. 540/2008 Z.z. bol prijatý nový § 7a, podľa ktorého na pozemok, na ktorom sa má uskutočniť stavba diaľnice alebo rýchlostnej cesty, vzniká zo zákona predkupné právo štátu dňom právoplatnosti územného rozhodnutia. Predkupné právo štátu sa ako vecné právo zapíše do katastra nehnuteľností. Aj keď cieľom takejto právnej úpravy bolo zabrániť špekulatívnym prevodom už v štádiu prípravy výstavby nadradenej infraštruktúry, ustanovenie § 7a obmedzuje vlastníkovi možnosť dispozície s majetkom, a tým vážne zasahuje do vlastníckych práv.

#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

V existujúcej právnej úprave neboli identifikované vážne prekážky realizovateľnosti v tejto oblasti. Faktickou prekážkou však môžu byť neúmerne dlhky správnych a súdnych konaní, ktoré môžu ohroziť realizovateľnosť PPP projektov. Aj keď neustále prebiehajú snahy o vyriešenie týchto problémov, napríklad novelou zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov bola § 247 ods. 4 na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu vo veciach vyvlastnenia súdu určená lehota na rozhodnutie tri mesiace od podania návrhu, nie vždy sa tieto snahy aj reálne odzrkadlia na rýchlosti konaní. Ako inšpiratívne však možno vnímať tie zmeny, ktoré prebehli v oblasti cestnej infraštruktúry a ktoré neznamenajú neprimeraný zásah do vlastníckych práv vlastníkov alebo iných oprávnených osôb. Ako pozitívne je možné hodnotiť niektoré zmeny napríklad poskytnutie náhrady rodinného domu alebo bytu za vyvlastnený dom alebo byt.

Pokiaľ ide o PPP projekty, je dôležité upozorniť na skutočnosť, že predpokladom úspešnosti PPP projektu je jeho dôkladná príprava, a preto v prípade, že verejný partner nemá vlastnícke alebo iné práva k nehnuteľnostiam dotknutých výstavbou alebo inou činnosťou, je potrebné, aby si ponechal na vyriešenie týchto otázok dostatok času, a to buď v rámci verejného obstarávania alebo následne v zmluve s koncesionárom. V ideálnom prípade by mal disponovať týmito právami ešte pred vyhlásením verejného obstarávania v rámci samotného PPP projektu, čím sa vyhne možným problémom, ktoré môžu spôsobiť, že PPP projekt nebude vnímaný pozitívne zo strany verejnosti.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Aj vzhľadom na vyššie uvedené problémy s aplikáciou osobitných zákonov v cestnej doprave v tejto oblasti navrhujeme urýchliť vyvlastňovacie konanie skôr inými prostriedkami ako zásahmi do vlastníckych práv, ktoré môžu vyvolať neželané kontroverzie, a to zvýšením počtu, prípadne kvalifikácie zamestnancov stavebných, prípadne súdnych orgánov alebo inými zmenami stavebného zákona za účelom urýchlenia konania.

I keď právna úprava *de lege lata* v zásade nepredstavuje prekážky realizovateľnosti PPP projektov, v praxi sa vyskytuje množstvo problémov a obštrukcií zo strany vlastníkov a iných oprávnených subjektov. Legislatívne zakotvenie opatrení na zamedzenie špekulácií s prevodmi, v čase, keď je už známe, že dochádza k stretu verejného záujmu a vlastníckych alebo iných práv, by bolo vhodné doplniť aj do všeobecnej právnej úpravy týkajúcej sa vyvlastnenia. Aj keď aj v súčasnosti podľa § 39 katastrálneho zákona správa katastra zapíše do katastra poznámku o začatí vyvlastňovacieho konania, táto poznámka má v súlade s vyhláškou č. 79/1996 Z.z. Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky ktorou sa vykonáva zákon Národnej rady Slovenskej republiky o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) (ďalej len „vyhláška č. 79/1996 Z.z.“) iba informatívny charakter. Podľa súčasného právneho stavu na základe oznámenia zapisuje správa katastra poznámkou skutočností, ktoré obmedzujú dispozičné práva vlastníka alebo iného oprávneného, alebo informujú osoby o možných právnych vadách nehnuteľností. Keďže v súlade s § 44 ods. 2 vyššie citovanej vyhlášky nemá poznámka o začatí vyvlastňovania charakter obmedzenia nakladania s nehnuteľnosťou, nie je vylúčené, aby vlastník aj po začatí vyvlastňovacieho konania predal nehnuteľnosť, ktorá je predmetom tohto konania. Aj keď sa v prvom momente javí informovanie tretích osôb formou poznámky ako dostatočné, práve informačný charakter tejto poznámky dáva priestor na špekulatívne prevody, keďže je ťažko prezumovateľný iný ako obštruktívny záujem o nadobudnutie nehnuteľnosti, ktorá je predmetom vyvlastňovacieho konania. Z tohto dôvodu by bolo účelnejšie, aby mala táto poznámka charakter zákazu nakladania s nehnuteľnosťou ako je tomu v § 44 ods. 1 vyhlášky č. 79/1996 Z.z.. Formálne by takáto poznámka mala obdobnú podobu ako v prípade prioritného infraštruktúrneho (investičného) majetku (bližšie pozri v časti 15. časti V tejto Analýzy Letecká doprava a časti 17. časti V tejto Analýzy Vodná doprava). Prípadne by priamo v stavebnom zákone alebo návrhu zákona o vyvlastňovaní mohlo byť uvedené, že dispozičné právne úkony s nehnuteľnosťou alebo právne úkony inak zaťažujúce nehnuteľnosť sú po začatí vyvlastňovacieho konania neplatné. Táto dispozícia by však mala byť obmedzená iba vo vzťahu k tretím stranám, nie je samozrejme vylúčené, aby vlastník alebo iný oprávnený aj v priebehu vyvlastňovacieho konania uzavrel dohodu s vyvlastníteľom týkajúcu sa predmetu vyvlastnenia. Z tohto dôvodu by mala textácia novely stavebného zákona (alebo návrhu zákona o vyvlastňovaní), prípadne katastrálneho zákona zohľadniť túto skutočnosť.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu stavebného zákona, predmetom ktorej bude: zamedzenie nakladania s majetkom v prospech tretích strán (iných ako osoba vyvlastníteľa), ktorý je predmetom vyvlastňovacieho konania po začatí vyvlastňovacieho konania Prípadne sa uvedené navrhuje zapracovať do návrhu zákona o vyvlastňovaní.
---------------	---

### 13. Súkromnoprávne aspekty PPP

Pre prípad, že koncesná zmluva nebude ako osobitný zmluvný typ upravená v niektorom z kódexov súkromného práva, resp. jej úprava nebude obsiahnutá v Obchodnom zákonníku, ale v osobitnom predpise (v zákone o verejnom obstarávaní), žiadny zásah do predpisov súkromného práva nie je potrebný. Preto sa v tejto časti zameriame len na všeobecné zhodnotenie súkromnoprávnych aspektov koncesných zmlúv. Ničmenej, tak súkromný, no najmä verejný partner budú musieť kreovaniu koncesnej zmluvy venovať náležitú pozornosť, aby upravovala všetky aspekty spolupráce verejného a súkromného partnera a jej úprava čo najlepšie odrážala záujmy verejného partnera pri zadávaní koncesie.

Z hľadiska **prameňov práva**, aplikovateľnosť ustanovení Obchodného zákonníka v podmienkach Slovenskej republiky je potrebné dovodiť zo všeobecných ustanovení súkromného práva. Relevantné v tomto smere sú najmä ustanovenia § 1 ods. 2 Občianskeho zákonníka, resp. § 1, § 261 ods. 2, 269 ods. 2 Obchodného zákonníka. V kontexte týchto ustanovení je potrebné koncesné zmluvy posúdiť ako obchodnoprávne vzťahy, a teda primárne sa na ich úpravu vzťahujú ustanovenia Obchodného zákonníka. V zmysle ustanovenia § 1 Obchodného zákonníka je potrebné vziať do úvahy aj ustanovenia Občianskeho zákonníka, a to pokiaľ ide o otázky, ktoré nie sú osobitne upravené Obchodným zákonníkom. Už vyššie bolo zmienené, že by bolo vhodné zdefinovať koncesnú zmluvu ako **osobitný zmluvný typ**, resp. je vhodnejšie, aby legálna definícia koncesnej zmluvy nebola previazaná s pojmom a legálnym vymedzením zákazky (bližšie v časti 1. časti V tejto Analýzy Verejné obstarávanie). Pokiaľ ide o **formu zmluvy**, vzhľadom na požiadavku právnej istoty je vhodné zakotviť požiadavku uzavretia zmluvy v písomnej forme. V súčasnosti je písomná forma zmluvy vyvodzovaná z ustanovenia § 3 ods. 5 Zákona o verejnom obstarávaní. **Subjektmi zmluvy** sú udeliteľ koncesie (verejný obstarávateľ) a koncesionár. **Postup pri uzatváraní zmluvy** upravuje § 45 zákona o verejnom obstarávaní, tu si je potrebné uvedomiť, že ide o postupy, ktoré sú osobitné vo vzťahu k štandardným postupom podľa Obchodného zákonníka, resp. Občianskeho zákonníka pri uzatváraní zmlúv. Pokiaľ ide o **platnosť zmluvy**, okrem všeobecných požiadaviek súkromného práva je potrebné zohľadniť aj požiadavky osobitných právnych predpisov, tak ako je navrhované v častiach 2. Oprávnenie subjektov verejnej správy vstupovať do PPP, 3. Správa majetku štátu, 4. Nakladanie s majetkom verejnoprávnych inštitúcií a nakladanie s majetkom obcí a VÚC a 5. Rozpočtové pravidlá. Pokiaľ ide o **trvanie zmluvy**, koncesné zmluvy sú štandardne uzatvárané na dobu určitú. V súčasnosti je trvanie koncesnej lehoty zákonom o verejnom obstarávaní obmedzené na 30 rokov. Toto časové obmedzenie však navrhujeme zrušiť tak, ako je uvedené vyššie v časti 1. Verejné obstarávanie.

V tejto súvislosti sa z hľadiska kódexov súkromného práva nenavrhuje žiadna ďalšia zmena. Aj skúsenosti z prebiehajúcich PPP projektov ukazujú, že slovenské súkromnoprávne kódexy obsahujú úpravu potrebných inštitútov, ktoré dokážu dostatočným spôsobom reagovať na požiadavky projektu. Pre realizovateľnosť PPP projektov je z hľadiska súkromnoprávneho dôležitá najmä flexibilita a zmluvná voľnosť verejného a súkromného partnera. Domnievame sa preto, že z týchto dôvodov nie je nevyhnutná žiadna podrobnejšia úprava koncesnej zmluvy. Návrhy, ktoré sa týkajú spresnenia, resp. úpravy definície a podstatných náležitostí koncesie uvádzame vyššie.

Pojmovému vymedzeniu koncesnej, resp. kvázikoncesnej zmluvy aj s uvedením konkrétnych návrhov na úpravu súčasného znenia zákona o verejnom obstarávaní je venovaná pozornosť v časti 1. Verejné obstarávanie. Ide o niekoľko navrhovaných zmien, ktoré je potrebné uskutočniť vo vzťahu k zákonu o verejnom obstarávaní, nie je teda účelné ich opätovne uvádzať. Návrh definovania koncesnej zmluvy bez previazanosti na pojem zákazka je konkrétnejšie rozpracovaný na s. 15 a nasl. Analýzy. Ako je uvedené vyššie, koncesná zmluva sa navrhuje definovať v § 15 zákona o verejnom obstarávaní a v § 15a bude definovaná kvázikoncesná zmluva.

## 14. Cestná doprava

### Úvod do problematiky:

Vláda SR sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala urýchliť tempo výstavby a modernizácie dopravnej infraštruktúry za účelom prepojenia nadradenej dopravnej infraštruktúry na transeurópsku dopravnú sieť a zlepšiť dostupnosť všetkých regiónov Slovenskej republiky k nadradenej dopravnej infraštruktúre. Prijatím uznesenia vlády SR č. 704 z 15. augusta 2007 schválila vláda SR zámer vytvoriť podmienky na urýchlenie výstavby a dostavby nadradenej cestnej dopravnej infraštruktúry s využitím projektov verejno-súkromného partnerstva. Prijatím uznesenia vlády SR č. 753 zo dňa 5. septembra 2007 schválila vláda SR zoznam úsekov nadradenej cestnej dopravnej infraštruktúry, ktoré sa budú realizovať formou PPP. Plánovaná realizácia PPP projektov si však vyžiadala vykonanie niektorých legislatívnych zmien, ktorých podstatou bolo vytvorenie osobitného právneho režimu aplikovaného na výstavbu, prevádzkovanie a údržbu diaľnic a rýchlостných ciest súkromným sektorom na základe koncesnej zmluvy uzavretej s Ministerstvom dopravy pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky (ďalej len „Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR“). Z uvedeného je zrejmé, že oblasť cestnej dopravy je z pohľadu tejto Analýzy dôležitá z dvoch dôvodov. Prvým je tradičné využitie aplikácie PPP projektov na výstavbu ciest, diaľnic a iných infraštruktúrnych projektov. Tým druhým je už spomínaná novelizácia právnych predpisov, ktorá bola prijímaná s cieľom umožniť aplikáciu PPP projektov v Slovenskej republike a tým urýchliť výstavbu diaľnic a rýchlостných ciest. Z najdôležitejších zmien, ktoré bolo potrebné právne upraviť za účelom zaistenia realizovateľnosti PPP projektov v cestnej infraštruktúre, bolo zakotvenie vlastníctva štátu ku koncesným cestám, úprava správy týchto ciest koncesionárom, zabezpečenie prechodu vlastníckych a iných práv súvisiacich s týmito cestami obstarávanými Národnou diaľničnou spoločnosťou, a.s. (ďalej len „NDS“) na štát, zakotvenie povinnosti NDS vyberať poplatky aj za tieto cesty, pričom uvedené poplatky budú príjmom štátneho rozpočtu, atď. S uvedenými legislatívnymi zmenami úzko súvisí aj príprava projektu komplexnej služby elektronického výberu mýta v rámci cestnej infraštruktúry, ktorý vykazuje znaky kvázikoncesie, a to dlhodobosť (13 rokov s možnosťou opcie) a platby za dostupnosť od verejného partnera, ktoré sú hradené až po reálnom spustení služby, a preto sa ním budeme do určitej miery v tejto Analýze zaoberať.

### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „cestný zákon“)

Zákon č. 639/2004 Z.z. o Národnej diaľničnej spoločnosti a o zmene a doplnení zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov (v znení zákona č. 747/2004 Z.z.) v znení neskorších predpisov

Zákon o niektorých opatreniach

Zákon o jednorazových mimoriadnych opatreniach

Zákon č. 8/2009 Z.z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 25/2007 Z.z. o elektronickom výbere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

### **Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

#### *§ 1 ods. 4 cestného zákona*

*Súčasťou diaľnic, ciest a miestnych komunikácií sú všetky zariadenia, stavby, objekty a diela, ktoré sú potrebné pre úplnosť, na zabezpečenie a ochranu diaľnic, ciest a miestnych komunikácií a na zaistenie bezpečnej, rýchlejšej, plynulejšej a hospodárnej premávky na nich. Súčasťami diaľnic, ciest a miestnych komunikácií nie sú zariadenia na elektronický výber mýta a kontrolu elektronického výberu mýta, najmä stavby, portály, brány, stožiare, technológie určené na elektronický výber mýta a kontrolu elektronického výberu mýta.*

*§ 3d ods. 1 cestného zákona*

*Diaľnice, cesty pre motorové vozidlá a cesty I. triedy vrátane ich prejazdých úsekov cez colné priestory a obce sú vo vlastníctve štátu, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Diaľnice, cesty pre motorové vozidlá a cesty I. triedy, ktorých verejným obstarávateľom je Slovenská republika na základe koncesnej zmluvy podľa osobitného predpisu (ďalej len "koncesné cesty"), sú vo vlastníctve štátu.*

*§ 3d ods.5 cestného zákona*

*Správu pozemných komunikácií vykonávajú,*

*a) ak ide o diaľnice, cesty pre motorové vozidlá a cesty podľa schváleného plánu rozvoja diaľnic a ciest vo vlastníctve štátu okrem ich prejazdých úsekov cez colné priestory a koncesných ciest - Národná diaľničná spoločnosť,*

*...*

*g) ak ide o koncesné cesty - koncesionár počas koncesnej lehoty.*

*§ 3d ods.7 cestného zákona*

*Súčasti diaľnic a ciest vo vlastníctve štátu sa môžu prenechať v nájme len na určitý čas, najviac na 30 rokov. Na prenajatých súčastiach diaľnic a ciest možno zriadiť a prevádzkovať stavby slúžiace užívateľom diaľnic a ciest, najmä motoresty, motely, čerpacie stanice pohonných látok a iné zariadenia (napr. reklamné, informačné a propagačné zariadenia alebo telekomunikačné zariadenia).*

*§ 2 ods. 1 zákona o NDS*

*Prioritným infraštruktúrnym majetkom sú diaľnice, cesty pre motorové vozidlá a cesty podľa schváleného plánu rozvoja diaľnic a ciest vymedzené osobitným predpisom (ďalej len "diaľnice").*

*§ 2 ods. 2 zákona o NDS*

*Prioritný infraštruktúrny majetok je vo vlastníctve iba štátu alebo diaľničnej spoločnosti. Ak sú prioritným infraštruktúrnym majetkom diaľnice, cesty pre motorové vozidlá a cesty I. triedy, ktorých verejným obstarávateľom je Slovenská republika na základe koncesnej zmluvy podľa osobitného predpisu (ďalej len "koncesné cesty"), sú vždy vo vlastníctve štátu. Na prioritný infraštruktúrny majetok nie je možné zriadiť záložné právo, ani ho inak použiť na zabezpečenie záväzkov diaľničnej spoločnosti, inej obchodnej spoločnosti alebo tretej osoby, nemožno ho predať, darovať či inak previesť do vlastníctva iných právnických osôb a fyzických osôb okrem štátu. Prioritný infraštruktúrny majetok nepodlieha výkonu rozhodnutia, exekúcii a nie je ani súčasťou konkurznej podstaty podľa osobitných predpisov.*

*§ 2 ods. 4 zákona o NDS*

*Ak ďalej nie je ustanovené inak, prioritný infraštruktúrny majetok nemožno prenechať do výpožičky. Súčasti diaľnic môže diaľničná spoločnosť, v prípade koncesných ciest štát alebo koncesionár vo vlastnom mene na základe koncesnej zmluvy podľa osobitného predpisu, po odsúhlasení ministerstvom, prenechať do nájmu na dobu určitú, najviac na 30 rokov. Na účinnosť nájmovej zmluvy uzavretej diaľničnou spoločnosťou sa vyžaduje súhlas ministerstva. Na prenajatom prioritnom infraštruktúrnym majetku nemožno zriadiť a prevádzkovať iné stavby ako stavby slúžiace účastníkom cestnej premávky; v prípade diaľnic vo vlastníctve diaľničnej spoločnosti tiež stavby slúžiace na plnenie úloh v rámci predmetu podnikania a predmetu činnosti diaľničnej spoločnosti podľa tohto zákona alebo podľa osobitného predpisu.*

*§ 2 ods. 5 zákona o NDS*

*Prioritný infraštruktúrny majetok môže diaľničná spoločnosť, v prípade koncesných ciest štát, prenechať do výpožičky ak je to nevyhnutné na plnenie úloh, ktoré podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov vykonáva diaľničná spoločnosť, v prípade koncesných ciest štát, v spolupráci alebo v súčinnosti s útvarmi Policajného zboru, Železničnej polície, Hasičského a záchranného zboru alebo záchranej zdravotnej služby.*

a ďalšie ..

Vzhľadom na rozsah tejto právnej úpravy nie je možné citovať všetky relevantné ustanovenia.

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

#### Vlastnícke vzťahy k diaľniciam a cestám a správa

Úpravu vlastníckych vzťahov riešia v prípade pozemných komunikácií predovšetkým dva zákony, a to cestný zákon a zákon o NDS.

Vlastníctvo diaľnic, rýchlostných ciest a ciest podľa schváleného plánu rozvoja diaľnic a ciest vymedzených osobitným predpisom (ďalej len „diaľnice“) bolo podľa § 2 ods. 2 zákona o NDS zverené, ako súčasť prioritného infraštruktúrneho majetku, štátu a NDS<sup>46</sup>. Úseky diaľnice D1 a rýchlostnej cesty R1 vybrané vládou SR na spustenie pilotných PPP projektov podľa uznesenia vlády SR č. 753 zo dňa 5. septembra 2007 mala ako súčasť prioritného infraštruktúrneho majetku v súlade s § 4 NDS vložené do majetku spoločnosti. Podľa štúdie uskutočniteľnosti dostavby a výstavby úsekov diaľnice D1 a rýchlostnej cesty R1 formou PPP projektov by však akciová spoločnosť aj keď plne v rukách štátu<sup>47</sup> v prípade dlhodobých projektov na 20 až 30 rokov nebola rovnocenným partnerom súkromnému sektoru, ktorý v prípade takto finančne, technicky a právne náročných projektov, aké sa mali realizovať a realizujú v gescii Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR, uprednostňuje uzavretie zmluvy priamo so štátom. Obavy súkromného sektora, za ktorým často stoja financujúce subjekty, smerujú v takýchto prípadoch nielen k možnosti zániku alebo transformácie takýchto subjektov, ale štát preň predstavuje väčšiu mieru garancie dodržania záväzkov vyplývajúcich zo zmluvy. V prípade, že koncesnú zmluvu uzatvára priamo štát, teda v jeho mene Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR, nevzniká potreba dodatočných garancií alebo iných foriem podpory pre NDS. Z tohto dôvodu bola zákonom č. 664/2007 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon č. „664/2007 Z.z.“) prijatá zmena § 2 ods. 2 zákona o NDS, podľa ktorej diaľnice, rýchlostné cesty a cesty I. triedy, ktorých verejným obstarávateľom je Slovenská republika na základe koncesnej zmluvy (ďalej len „koncesné cesty“)<sup>48</sup>, sú vždy vo vlastníctve štátu.

Zo súčasného znenia § 2 ods. 2 zákona o NDS vyplývajú určité obmedzenia týkajúce sa dispozície s prioritným infraštruktúrnym majetkom, na ktorý nie je možné zriadiť záložné právo, ani ho inak použiť na zabezpečenie záväzkov NDS, inej obchodnej spoločnosti alebo tretej osoby, nemožno ho predať, darovať či inak previesť do vlastníctva iných právnických osôb a fyzických osôb okrem štátu, rovnako tiež tento zákon vylučuje výkon rozhodnutia, exekúciu a konkurz na tento majetok. Upravený je aj spôsob prechodu prioritného infraštruktúrneho majetku v prípade zániku a zrušenia Národnej diaľničnej spoločnosti tak, aby v dôsledku jej obchodnej činnosti nedošlo k ohrozeniu tohto majetku. Tieto obmedzenia sú z hľadiska ochrany tohto majetku pochopiteľné, predstavujú však do určitej miery obmedzenia vo vzťahu k niektorým formám PPP projektov, pri ktorých vlastníctvo prechádza na verejného obstarávateľa až po skončení trvania PPP projektu. Uvedené však nebolo vážnou prekážkou realizovateľnosti v súčasnosti prebiehajúcich PPP projektov na výstavbu a dostavbu koncesných ciest, keďže podľa § 3d ods. 5 písm. g) cestného zákona sa koncesionár stáva správcom koncesnej cesty počas koncesnej lehoty. V tomto prípade teda verejný obstarávateľ ostáva vlastníkom

<sup>46</sup> Podľa čl. 20 ods. 2 Ústavy zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu, môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce alebo určených právnických osôb.

<sup>47</sup> Zakladateľom Národnej diaľničnej spoločnosti, a.s. je štát, v mene ktorého koná Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR

<sup>48</sup> Koncesnými cestami sú podľa § 3d ods. 1 cestného zákona diaľnice, cesty pre motorové vozidlá a cesty I. triedy, ktorých verejným obstarávateľom je Slovenská republika na základe koncesnej zmluvy podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon o verejnom obstarávaní.

koncesnej cesty počas celého trvania projektu a koncesionárovi je zverená iba správa týchto ciest<sup>49</sup>.

Pokiaľ ide o cesty II. a III. triedy je ich vlastníctvo v súlade s § 3d ods. 2 cestného zákona zverené samosprávnym krajom, ak tento alebo osobitný zákon neustanovujú inak. Podľa § 3d ods. 5 je správa týchto ciest tiež zverená samosprávnym krajom, prípadne právnickým osobám zriadeným alebo založeným na tento účel. Cestný zákon upravil tiež v § 24b prechod majetku na samosprávny kraj a poskytol mu obdobnú ochranu ako diaľniciam a síce podľa § 3d ods. 12 naň nie je možné zriadiť záložné právo, uskutočniť výkon rozhodnutia, exekúciu, konkurzné konanie a vyrovnávacie konanie podľa osobitných predpisov. Samosprávny kraj je tiež v súlade s § 3d ods. 11 povinný zachovať účelové určenie tohto majetku počas jeho upotrebitelnosti.

### Nájom a výpožička

Samostatný okruh problémov pri aplikácii projektov v oblasti cestnej infraštruktúry predstavovali možnosti štátu a Národnej diaľničnej spoločnosti, a.s. (ďalej len „NDS“) prenechať prioritný infraštruktúrny majetok, resp. súčasti diaľnic a ciest do nájmu a výpožičky. Podľa § 3d ods. 7 cestného zákona je možné prenechať súčasti diaľnic a ciest vo vlastníctve štátu do nájmu a podľa § 2 ods. 4 zákona o NDS súčasti diaľnic môže NDS, v prípade koncesných ciest štát alebo koncesionár vo vlastnom mene na základe koncesnej zmluvy prenechať do nájmu, vo všetkých uvedených prípadoch na dobu určitú, najviac na 30 rokov. Uvedená lehota korešponduje s lehotou podľa § 66 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, ktorý upravuje maximálnu dĺžku trvania koncesnej lehoty, teda nepredstavovala prekážku realizovateľnosti PPP projektov.

Na rozdiel od nájmu zákon o NDS výslovne zakazoval prenechanie prioritného infraštruktúrneho majetku alebo jeho častí do výpožičky, čo predstavovalo významnú prekážku realizovateľnosti projektov, najmä projektu elektronického výberu mýta, keďže niektoré aspekty tohto projektu si vyžadovali prenechanie prioritného infraštruktúrneho majetku bezodplatne súkromnému partnerovi alebo alternatívne do vlastníctva súkromného partnera, čo bolo tiež v rozpore so zákonom. Zákom č. 664/2007 Z.z. bola prijatá zmena § 2 prijatím nového odseku 5, podľa ktorého môže NDS, v prípade koncesných ciest štát, prenechať prioritný infraštruktúrny majetok do výpožičky, ak je to nevyhnutné na plnenie úloh, ktoré vykonáva NDS, v prípade koncesných ciest štát, v spolupráci alebo v súčinnosti s útvarmi Policajného zboru, Železničnej polície, Hasičského a záchranného zboru alebo záchranej zdravotnej služby. Aj keď sa týmto ustanovením vyriešili niektoré projektové problémy a bežné praktické problémy spolupráce NDS a menovaných subjektov, neriešila sa tým ale situácia týkajúca sa vlastníctva prípadne výpožičky niektorých zložiek systému elektronického výberu mýta ako portálov, palubných jednotiek a pod., keďže podľa predchádzajúceho znenia § 1 ods. 4 cestného zákona bolo súčasťou diaľnic, ciest a miestnych komunikácií všetko, čo slúžilo na zabezpečenie a ochranu a na zaistenie bezpečnej, rýchlej, plynulej a hospodárnej premávky, teda aj tieto jednotlivé zložky systému. Prijatím zákona č. 664/2007 Z.z. bol doplnený § 1 ods. 4 cestného zákona o ustanovenie, že súčasťami diaľnic, ciest a miestnych komunikácií nie sú zariadenia na elektronický výber mýta a kontrolu elektronického výberu mýta, najmä stavby, portály, brány, stožiare, technológie určené na elektronický výber mýta a kontrolu elektronického výberu mýta, čím bolo umožnené, aby sa vlastníkom relevantných komponentov systému elektronického výberu mýta stala tá osoba, ktorá ich na základe stavebného povolenia postaví, v tomto prípade teda buď NDS alebo prevádzkovateľ tohto systému. Predmetné ustanovenie však nebráni tomu, aby sa NDS ako správca výberu mýta po uplynutí doby, počas ktorej je jej poskytovaná služba elektronického výberu mýta, stala vlastníkom predmetných zariadení.

### Verejné obstarávanie diaľnic a ciest

V súlade s úpravou vlastníckych vzťahov k diaľniciam medzi štátom a NDS bolo potrebné vyriešiť aj

---

<sup>49</sup> Na správu sa v tomto kontexte sa nevzťahuje zákon o správe majetku štátu



praktické problémy súvisiace s verejným obstarávaním koncesných diaľnic. Zákomom č. 524/2003 ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov, bol prijatý § 3e, podľa ktorého je možné obstarávať výstavbu a budúcu správu diaľnic a ciest na základe koncesnej zmluvy podľa zákona o verejnom obstarávaní. Keďže však verejným obstarávateľom v prípade predmetných úsekov, ktoré sa mali obstarávať formou koncesie mal byť štát a nie NDS, ako tomu bolo doteraz, bolo potrebné zabezpečiť prechod majetku a dokumentácie súvisiacej s koncesiou ku dňu určenému Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR do vlastníctva štátu, ktorý bude aj vlastníkom samotnej stavby obstaranej koncesným spôsobom. Z tohto dôvodu bol zákonom č. 664/2007 Z.z. doplnený zákon o NDS o § 7a, podľa ktorého rozpracovaná dokumentácia pre pripravované koncesné cesty, obstaraná do vzniku NDS, prechádza bez náhrady do vlastníctva štátu a rozpracovaná dokumentácia pre pripravované koncesné cesty, obstarávaná NDS, prechádza do vlastníctva štátu za náhradu ku dňu určenému Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR. Zároveň sa definoval spôsob určenia tejto náhrady odkazom na Vyhlášku Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 492/2004 Z.z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku. V prípade rozostavaných stavieb ciest, ktoré by sa mali použiť na výstavbu koncesných ciest, a ktoré do účinnosti tohto zákona obstarávala a financovala NDS, zákon ustanovil prechod do vlastníctva štátu ku dňu určenému Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR za náhradu vo výške určenej znaleckým posudkom podľa vyššie citovanej vyhlášky. Napriek právnej úprave prechodu majetku a dokumentácie, pretrvala potreba spolupráce počas verejného obstarávania koncesných ciest aj počas doby realizácie týchto projektov, medzi štátom reprezentovaným Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR a NDS. Doplnením § 8 zákona o NDS o ods. 5 bola NDS zviazaná uzavrieť s Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR dohodu, na základe ktorej bude vykonávať činnosti súvisiace s obstaraním koncesionára, s prípravou výstavby koncesných ciest a činnosti súvisiace s plnením záväzkov štátu vyplývajúcich z koncesných zmlúv uzavretých medzi štátom a koncesionárom. Podľa tejto dohody uzavretej vo februári 2008 sa NDS na základe objednávok od Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR zaviazala zabezpečovať potrebnú dokumentáciu pre povoľovacie konania, geologické a archeologické prieskumy, inžiniersku činnosť, majetkovoprávne vysporiadanie pozemkov, a pod.

#### Príjmy z nálepiek a z mýta

Podľa § 8 ods. 1 zákona o NDS táto zabezpečuje výrobu, distribúciu a predaj nálepiek za používanie vymedzených úsekov diaľnic a vyberanie poplatkov za ich používanie pre niektoré motorové vozidlá podľa zákona o elektronickom výbere mýta. Takto vybrané finančné prostriedky v súlade s § 8 ods. 2 boli v minulosti výlučne príjmom NDS, pričom tá ich mohla využiť iba na plnenie úloh podľa § 12 ods. 1 tohto zákona, t.j. na prípravu, realizáciu opráv, údržbu a výstavbu diaľnic. Keďže, ako už bolo predtým spomenuté, verejným obstarávateľom koncesných ciest je štát, ktorý bude platiť platby koncesionárovi a nie NDS a keďže výsledkom verejného obstarávateľa na poskytovateľa služby elektronického výberu mýta mal byť jeden subjekt vyberajúci mýto z celej spolplnenej infraštruktúry, bolo potrebné diferencovať mýto vybrané z prioritného infraštruktúrneho majetku vo vlastníctve štátu (v správe koncesionára) a NDS. Zákomom č. 664/2007 boli novelou § 8 ods. 2 z príjmov NDS vyňaté príjmy z mýta a z odplatného užívania prioritného infraštruktúrneho majetku koncesných ciest. Tento zákon však ponechal v pôsobnosti NDS predaj nálepiek a výber týchto poplatkov, pričom finančné prostriedky získané z koncesných ciest, znížené o nevyhnutné náklady NDS spojené so zabezpečením ich získania, sa stali príjmami štátneho rozpočtu účelovo viazanými na krytie výdavkov na úhradu záväzkov štátu vyplývajúcich z koncesných zmlúv uzavretých medzi štátom a koncesionárom. Cieľom takejto právnej úpravy bolo zohľadnenie nevyhnutných výdavkov, ktoré bude mať NDS v súvislosti s výberom mýta na koncesných cestách, a tým dosiahnutie neutrálneho stavu, kedy NDS v súvislosti s výberom mýta na koncesných cestách nebude dosahovať ani zisk, ale ani stratu. V súlade s touto koncepciou bol zákonom č. 664/2007 zmenený aj § 2 ods. 1 zákona o elektronickom výbere mýta, podľa ktorého mýto vybrané za užívanie diaľnic obstaraných na základe koncesnej zmluvy nie je príjmom NDS.

Cestný zákon upravuje problematiku nálepiek a mýta v rámci všeobecného užívania v § 6, kde je

upravená úhrada za užívanie vymedzených úsekov diaľnic a rýchlostných ciest, a to buď formou nálepkov alebo mýta podľa kategórie vozidiel. Jedinou nezrovnalosťou v predmetnej právnej úprave je ustanovenie § 6 ods. 9 cestného zákona, podľa ktorého síce výber mýta, distribúciu, predaj a výmenu nálepkov zabezpečuje NDS, avšak tiež upravuje, že finančné prostriedky získané z výberu mýta, z predaja nálepkov a úroky z týchto prostriedkov sú príjmom NDS. Táto zákonná úprava v predmetnom ustanovení teda nereflektovala situáciu koncesných ciest, pri ktorých si NDS znižuje vybrané mýto o nevyhnutné náklady a odvádza finančné prostriedky do rozpočtu, aby z nich mohli byť uhrádzané platby koncesionárovi. Ak posúdime cestný zákon ako *lex generalis* a zákony o NDS a o elektronickom výbere mýta, v ktorých mýto z koncesných ciest nie je príjmom NDS, ako *lex specialis*, v zásade nespôsobuje tento rozpor aplikačné problémy v praxi, avšak pri najbližšej novele cestného zákona by bolo vhodné zosúladiť predmetné ustanovenia s úpravou podľa zákona o NDS a zákona o elektronickom výbere mýta.

### Opatrenia a mimoriadne opatrenia na urýchlenie výstavby a dostavby nadradenej cestnej dopravnej infraštruktúry

Okrem zákonov, ktorých prijatie bolo potrebné vzhľadom na realizovateľnosť PPP projektov v oblasti cestnej dopravy, nevyriešené zostali stále pretrvávajúce problémy s výkupom pozemkov, územnými, stavebnými a ďalšími správnymi a súdnymi konaniami, ktoré brzdia postup výstavby nadradenej cestnej dopravnej infraštruktúry. Už zákon o niektorých opatreniach zaviedol prvé opatrenia na urýchlenie výstavby diaľnic, pričom sa postupnou novelizáciou aplikácia tohto zákona rozšírila aj na rýchlostné cesty<sup>50</sup>. Tento zákon ustanovil výnimky a opatrenia týkajúce sa územného konania a územnoplánovacích podkladov, odňatia poľnohospodárskej pôdy na nepoľnohospodárske účely, vyňatia lesných pozemkov z plnenia funkcií lesov, vyvlastnenia a pod. Po prijatí zákona o jednorazových mimoriadnych opatreniach vznikla situácia, že režim stavebného konania nadradenej dopravnej infraštruktúry podliehal viacerým zákonom. Bola ním zavedená aj osobitná právna úprava týkajúca sa stavebného, kolaudačného a vyvlastňovacieho konania. Aj napriek dobrým úmyslom, ktoré viedli k prijatiu tohto zákona, niektoré ustanovenia vyvolali polemiky o jeho ústavnosti. Ako už bolo spomenuté vyššie, prijatie týchto zmien možno vo svetle potreby urýchliť výstavbu nadradenej dopravnej infraštruktúry hodnotiť pozitívne. Ničmenej, akékoľvek kontroverzie ohľadne ústavnosti pre určitý projekt kritických právnych predpisov môžu vyvolať neželané zneistenie súkromného partnera a jeho financujúcich bánk a tým v konečnom dôsledku ohroziť projekt minimálne z hľadiska jeho hodnoty za peniaze.

Bližšie k zákonu o niektorých opatreniach a zákonu o mimoriadnych opatreniach pozri časť tejto Analýzy týkajúcu sa stavebného práva a vyvlastnenia a obmedzenia vlastníckeho práva.

### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Na príklade legislatívnych zmien v oblasti cestnej infraštruktúry je možné poukázať na potrebu komplexného posúdenia realizovateľnosti vo vzťahu k rôznym odvetviam hospodárstva. Pri príprave konkrétneho projektu je okrem posúdenia všeobecnej právnej úpravy týkajúcej sa vyvlastnenia, rozpočtových pravidiel, správy majetku štátu, a pod. nutné posudzovať osobitnú právnu úpravu v nadväznosti na riešenie vlastníckych vzťahov, možnosti dispozície s majetkom, ako aj úpravu ostatných právnych vzťahov v danom odvetví.

V oblasti cestnej infraštruktúry neboli identifikované žiadne významné legislatívne prekážky realizovateľnosti PPP s výnimkou skutočnosti, že znenie §§ 2, 7a, 8, 12 zákona o NDS, §§ 3d, 3e cestného zákona, § 2 zákona o elektronickom výbere mýta a. i. rozoznáva iba úpravu koncesíí, čo síce

<sup>50</sup> V súčasnom znení zákona je zoznam pripravovaných a rozostavaných úsekov diaľnic a rýchlostných ciest uvedený v prílohe č. 1 a 2 tohto zákona.

v momentálnych podmienkach nepredstavuje prekážku realizovateľnosti, avšak v prípade prijatia § 15a zákona o verejnom obstarávaní, ktoré právne zakotví režim kvázikoncesii, môžu takéto prekážky nastať. Z tohto dôvodu bude potrebné zosúladiť aj právnu úpravu v právnych predpisoch regulujúcich oblasť cestnej infraštruktúry.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

V nadväznosti sa pripravovanú novelizáciu zákona o verejnom obstarávaní v súvislosti s definovaním kvázikoncesii, je potrebné pripraviť aj novely právnych predpisov upravujúcich oblasť cestnej infraštruktúry citovaných vyššie.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novely zákonov upravujúcich oblasť cestnej infraštruktúry, predmetom ktorých bude: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ rozšírenie právnej úpravy na kvázikoncesie.</li></ul>
---------------	---

## **15. Letecká doprava**

### **Úvod do problematiky**

Základ právnej úpravy problematiky leteckej dopravy v právnom poriadku Slovenskej republiky tvorí zákon č. 143/1998 Z.z. o civilnom letectve (letecký zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „letecký zákon“) a zákon č. 136/2004 Z.z. o letiskových spoločnostiach a o zmene a doplnení zákona č. 143/1998 Z.z. o civilnom letectve (letecký zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o letiskových spoločnostiach“). Čiastková úprava je obsiahnutá aj v ďalších predpisoch, z ktorých pre účely tejto Analýzy skúmame najmä stavebný zákon, a to s ohľadom na osobitosti vzťahujúce sa na stavby letísk.

#### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Stavebný zákon

#### **Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 43a ods. 3 písm. c)

*Inžinierske stavby sú:*

...

*vzletové dráhy, pristávacie dráhy a rolovacie dráhy letísk...*

§ 43c

*(1) Nebytové budovy sú stavby, v ktorých je viac ako polovica ich využiteľnej podlahovej plochy určená na nebytové účely. Medzi nebytové budovy patria*

- a) hotely, motely, penzióny a ostatné ubytovacie zariadenia na krátkodobé pobyty,*
- b) budovy pre administratívu, správu a na riadenie, pre banky a pošty,*
- c) budovy pre obchod a služby vrátane autoservisov a čerpacích staníc,*
- d) dopravné a telekomunikačné budovy, stanice, hangáre, depá, garáže a kryté parkoviská,*
- e) priemyselné budovy a sklady, nádrže a silá,*
- f) budovy pre kultúru a na verejnú zábavu, pre múzeá, knižnice a galérie,*
- g) budovy pre školstvo, na vzdelávanie a výskum,*
- h) nemocnice, zdravotnícke a sociálne zariadenia,*
- i) kryté budovy pre šport,*

- j) poľnohospodárske budovy a sklady, stajne a maštale,
- k) budovy a miesta na vykonávanie náboženských aktivít, krematóriá a cintoríny,
- l) kultúrne pamiatky, ktoré nie sú bytovými budovami,
- m) ostatné nebytové budovy, napríklad nápravné zariadenia alebo kasárne.

(2) Ak sú budovy určené na rôzne účely, rozlišujú sa podľa hlavného účelu, na ktorý pripadá najväčšia časť využiteľnej podlahovej plochy.

(3) Ak časť nebytovej budovy slúži na bývanie, vzťahujú sa na túto časť požiadavky na bytové budovy.

#### § 139 ods. 3 písm. g)

Líniovými stavbami sú na účely tohto zákona najmä

...

g) letiská...

#### § 120 ods. 1

(1) Pri stavbách letísk, stavbách v územných obvodoch letísk a stavbách leteckých pozemných zariadení, stavbách dráh a na dráhe, pri stavbách pozemných komunikácií, pri vodných stavbách a stavbách podliehajúcich integrovanému povoleniu a pri stavbách na povrchu, ktoré bezprostredne slúžia prevádzke banských diel a banských stavieb pod povrchom, a to ťažných vežiach, jamových budovách, strojovniach ťažných strojov a ventilátorovniach a pri stavbách skladov výbušnín vykonávajú pôsobnosť stavebného úradu s výnimkou právomoci vo veciach územného rozhodovania a vyvlastnenia orgány vykonávajúce štátnu správu na uvedených úsekoch podľa osobitných predpisov (ďalej len "špeciálne stavebné úrady").

#### § 2 ods. 7 písm. a) návrhu nového stavebného zákona

Infraštruktúra je

a) dopravné vybavenie územia (ďalej len „dopravná infraštruktúra“), ktorým sú pozemné komunikácie, stavby dráh, verejné letiská a ich zariadenia letovej prevádzky, stavby vodnej cesty a stavby priamo súvisiace s ich prevádzkou, prepojovacie body medzi sieťami rôznych druhov dopravy

...

#### § 3 ods. 10 návrhu nového stavebného zákona

Líniovými stavbami sú stavby dopravnej infraštruktúry a technickej infraštruktúry.

#### § 9 ods. 1 písm. a) návrhu nového stavebného zákona

Špeciálny stavebný úrad vykonáva pôsobnosť stavebného úradu ak ide o stavby letísk, stavby v územných obvodoch letísk a stavby leteckých pozemných zariadení.

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

V zmysle stavebného zákona spadajú letiská (ako možné predmety PPP projektov) pod kategóriu líniových stavieb, na ktoré sa viažu niektoré osobitné zákonné postupy, napr. povinnosť stavebného úradu o upovedomení účastníkov o začatí stavebného konania verejnou vyhláškou (§ 60 ods. 4). Súbor stavieb letiska môžu tvoriť najmä inžinierske stavby (t.j. vzletové dráhy, pristávacie dráhy a rolovacie dráhy letísk) a nebytové budovy (napr. dopravné budovy, hangáre a iné v zmysle § 43c ods. 1 stavebného zákona). Zaradenie letísk v zmysle návrhu nového stavebného zákona ostáva zachované, pričom návrh zaraďuje verejné letiská a ich zariadenia leteckej prevádzky medzi dopravnú infraštruktúru, ktorá je súčasťou novej koncepcie delenia infraštruktúry na dopravnú a technickú infraštruktúru. Z navrhovaného znenia nového stavebného zákona nie je jasný zámer zúženia zaradenia letiskovej infraštruktúry medzi dopravnú infraštruktúru iba na verejné letiská.

Územné konanie pri stavbách letísk vykonávajú všeobecné stavebné úrady určené v zmysle

príslušných ustanovení stavebného zákona (bližšie pozri časť 10. časti V tejto Analýzy Stavebné právo). Stavebné konania v nadväznosti na ustanovenie § 120 ods. 1 stavebného zákona vykonáva špeciálny stavebný úrad, ktorým je v zmysle § 28 leteckého zákona Letecký úrad Slovenskej republiky (ďalej ako „letecký úrad“). Táto osobitná príslušnosť je zachovaná aj podľa návrhu nového stavebného zákona.

Pre realizovateľnosť PPP projektov nepredstavuje vyššie popísaná úprava obsiahnutá v stavebnom zákone žiadnu legislatívnu prekážku. Z pohľadu konkrétneho PPP projektu má však relevanciu najmä pri subsumovaní stavieb realizovaných v rámci PPP projektu pod príslušné definíčné vymedzenie v zmysle stavebného zákona, a to najmä v súvislosti s určením príslušnosti stavebného úradu, či pri implementácii osobitných postupov viažucich sa na niektoré druhy stavieb.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Definícia pojmu dopravnej infraštruktúry zakotvená v ustanovení § 2 ods. 7 písm. a) návrhu nového stavebného zákona výrazne zužuje pojem dopravnej infraštruktúry v oblasti civilného letectva.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Za účelom odstránenia vyššie popísanej nejasnosti a sprecizovania polemického zakotvenia pojmu dopravnej infraštruktúry v časti týkajúcej sa letectva sa navrhuje upraviť predmetnú definíciu tak, že pojem „verejné letiská“ bude nahradený slovným spojením „letiská a letisková infraštruktúra“, pri ktorých bude zároveň zakotvené prepojenie na príslušné zákony, ktorými sú letecký zákon a zákon o letiskových spoločnostiach.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa vypracovať návrh na zmenu textu návrhu nového stavebného zákona, predmetom ktorej bude: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ úprava znenia pojmu dopravnej infraštruktúry tak, aby slová „verejné letiská“ boli nahradené slovami „letiská a letisková infraštruktúra“, pričom poznámkami pod čiarou bude zákon odkazovať na letecký zákon a zákon o letiskových spoločnostiach.</li></ul>
---------------	---

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Letecký zákon

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

V tejto časti sa venujeme analýze kompletného zákona ako celku, a preto jednotlivé ustanovenia, vzhľadom na ich rozsiahlosť, necitujeme.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Letecký zákon v zmysle § 1 ods. 1, okrem iného, upravuje zriaďovanie a prevádzkovanie letísk a leteckých pozemných zariadení, vykonávanie leteckej dopravy, leteckých prác a iného podnikania v letectve.

Využitie PPP projektov v oblasti leteckej dopravy je možné s ohľadom na úpravu obsiahnutú v leteckom zákone vidieť najmä v procese zriaďovania, prípadne vykonávania zmien, letísk a leteckých pozemných zariadení, ako aj v možnosti prevádzkovania letísk a leteckých pozemných zariadení. Letiskom sa podľa legálnej definície rozumie územne vymedzená plocha trvalo alebo

dočasne určená na vzlety a pristátia lietadiel a s tým súvisiace činnosti, na ktorej sú umiestnené letecké pozemné zariadenia a ďalšie objekty slúžiace leteckej prevádzke (§ 2 písm. h)). Leteckým pozemným zariadením je pozemné technické zariadenie a jeho programové prostriedky, ktoré slúžia na zabezpečenie leteckých navigačných služieb (§ 2 písm. i)). Významným sa z pohľadu PPP projektov javí aj definovanie verejného letiska, ktorým je letisko, ktoré je v medziach svojej technickej a prevádzkovej spôsobilosti prístupné všetkým lietadlám podľa pravidiel lietania platných pre civilné letectvo oprávneným vykonávať lety vo vzdušnom priestore Slovenskej republiky (§ 2 písm. j)). Ako verejné sú v súčasnosti evidované nasledovné letiská: Bratislava, Košice, Piešťany, Sliač, Poprad/Tatry, Žilina, Nitra, Prievidza, Martin, Svidník, Dubnica, Malé Bielice/Partizánske a Spišská Nová Ves, z ktorých prvých osem má povolený aj medzinárodný druh leteckej prevádzky<sup>51</sup>.

K zriadeniu civilného letiska, resp. k vykonaniu jeho podstatnej zmeny (t.j. zmena prevádzkovotechnických parametrov, ktorá znamená zmenu spôsobu alebo účelu využitia letiska alebo leteckého pozemného zariadenia) alebo k jeho zrušeniu je v zmysle § 27 leteckého zákona potrebný súhlas Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR, ktoré rozhoduje po dohode s dotknutými orgánmi štátnej správy a obcí a zároveň zabezpečí, aby s konaním o udelenie súhlasu bolo spojené aj konanie podľa stavebného zákona. Obdobný súhlas je potrebné získať aj pri zriadení leteckého pozemného zariadenia, vykonaní jeho podstatnej zmeny alebo jeho zrušení, pričom v tomto prípade je príslušný letecký úrad. Súhlas Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR sa navyše vyžaduje aj pri stavbách v územných obvodoch verejných letísk, ktoré sú vo vlastníctve štátu.

V zmysle ustanovenia § 31 leteckého zákona možno z dôvodu zriadenia alebo prevádzkovania verejných letísk a leteckých pozemných zariadení vrátane ich ochranných pásem vlastnícke právo k nehnuteľnostiam vo verejnom záujme za náhradu obmedziť alebo nehnuteľnosti za odplatu vyvlastniť (bližšie v časti 12. časti V tejto Analýzy Vyvlastnenie a obmedzenie vlastníckeho práva).

Letiská a letecké pozemné zariadenia možno prevádzkovať len na základe povolenia vydaného leteckým úradom, ktorý v ňom určí okruh užívateľov letiska, jeho určenie pre vnútroštátne alebo medzinárodné lety a kategóriu podľa prevádzkovo-technických parametrov, ďalej určí aj podmienky a obmedzenia na zaistenie bezpečnosti leteckej prevádzky a ochrany životného prostredia najmä pred hlukom a emisiami zo znečisťujúcich látok z lietadiel. Letecký zákon ustanovuje zákonné požiadavky na prevádzkovateľa letiska alebo leteckého pozemného zariadenia, ktorým môže byť len právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá spĺňa podmienky bezúhonnosti a odbornej spôsobilosti.

Vyššie popísaná právna úprava obsiahnutá v leteckom zákone nepredstavuje z pohľadu realizovateľnosti PPP projektov legislatívnu prekážku.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o letiskových spoločnostiach

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

**§ 2 písm. c)**

*prioritný infraštruktúrny majetok je časť letiskovej infraštruktúry, ktorá je nutná na zabezpečenie dostupnosti Slovenskej republiky leteckou dopravou, na zabezpečenie strategických hospodárskych záujmov Slovenskej republiky, na obranu a na bezpečnosť štátu, a to*

- 1. vzletová a pristávacia dráha 13/31, vzletová a pristávacia dráha 04/22 a napojené rolovacie dráhy s odbavovacou plochou, ako aj nimi zastavané pozemky na Letisku M.R. Štefánika Bratislava a*
- 2. vzletová a pristávacia dráha 01/19 a napojené rolovacie dráhy s odbavovacou plochou, ako aj nimi*

---

<sup>51</sup> Údaje uvedené v zmysle zoznamu publikovaného Leteckým úradom Slovenskej republiky.

*zastavané pozemky na Letisku Košice.*

### § 3

#### *Prioritný infraštruktúrny majetok*

*(1) Prioritný infraštruktúrny majetok môže byť iba vo vlastníctve štátu alebo vo vlastníctve letiskovej spoločnosti. Na prioritný infraštruktúrny majetok nemožno zriadiť záložné právo, ani ho nemožno inak použiť na zabezpečenie záväzkov letiskovej spoločnosti, inej obchodnej spoločnosti alebo tretej osoby, nemožno ho predať, darovať, či inak previesť do vlastníctva iných právnických osôb a fyzických osôb okrem štátu alebo letiskovej spoločnosti. Prioritný infraštruktúrny majetok nepodlieha výkonu rozhodnutia, exekúcii a nie je ani súčasťou konkurznej podstaty podľa osobitných predpisov.*

*(2) V prípade rozdelenia letiskovej spoločnosti môže prioritný infraštruktúrny majetok, ktorý je súčasťou jej obchodného majetku, prejsť do vlastníctva iba jednej z nástupníckych spoločností, a to tej, ktorá je letiskovou spoločnosťou podľa tohto zákona.*

*(3) Špecifikáciu prioritného infraštruktúrneho majetku s údajmi podľa osobitného zákona vykoná Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky (ďalej len "ministerstvo") rozhodnutím pred založením letiskovej spoločnosti. Ministerstvo po vzniku letiskovej spoločnosti zabezpečí zápis prioritného infraštruktúrneho majetku v katastri nehnuteľností podľa osobitných predpisov.*

*(4) Ministerstvo o prioritnom infraštruktúrnom majetku vedie osobitnú evidenciu, ktorá obsahuje zoznam vecí s uvedením identifikačných údajov a odkaz na účtovný zápis v účtovníctve letiskovej spoločnosti; letisková spoločnosť je povinná tieto údaje ministerstvu poskytnúť.*

*(5) Prioritný infraštruktúrny majetok nemožno prenechať do výpožičky. Tento majetok môže ministerstvo prenechať do nájmu. Na platnosť nájomnej zmluvy sa vyžaduje predchádzajúci súhlas vlády Slovenskej republiky, ak sa prenecháva prioritný infraštruktúrny majetok do nájmu na čas dlhší ako päť rokov alebo ak sa v nájomnej zmluve dohodlo v prospech nájomcu právo opakovaného nájmu v súhrne na dlhší čas ako päť rokov. Prioritný infraštruktúrny majetok možno prenechať do nájmu len na určitý čas, najviac na 30 rokov.*

*(6) Na prenajatom prioritnom infraštruktúrnom majetku nemožno zriadiť a prevádzkovať iné stavby ako stavby slúžiace užívateľom letísk a cestujúcej verejnosti.*

*(7) Ministerstvo môže rozhodnutím zmeniť špecifikáciu prioritného infraštruktúrneho majetku. Ministerstvo v súlade s touto zmenou upraví evidenciu prioritného infraštruktúrneho majetku podľa odseku 4 a zabezpečí zodpovedajúci zápis do katastra nehnuteľností podľa osobitných predpisov.*

### § 11 ods. 3

*Dňom zrušenia letiskovej spoločnosti s likvidáciou prioritný infraštruktúrny majetok prechádza do vlastníctva štátu za náhradu určenú znaleckým posudkom. Likvidátor je povinný odovzdať a ministerstvo prevziať tento majetok; o odovzdaní a prevzatí sa spíše zápisnica. Odmenu likvidátora a znalca za tieto úkony hradí ministerstvo. Ministerstvo spravuje tento majetok podľa osobitných predpisov, alebo ho môže použiť na založenie letiskovej spoločnosti podľa tohto zákona.*

### § 12 ods. 1

*Letisková infraštruktúra malých letísk vo vlastníctve štátu v správe Slovenskej správy letísk prechádza bezodplatne do vlastníctva samosprávneho kraja alebo do vlastníctva obce so štatútom mesta (ďalej len "mesto"), ak s ním ministerstvo pred založením letiskovej spoločnosti uzavrie písomnú dohodu o rozsahu predmetu, podmienkach a dni tohto prechodu.*

### § 13

*(1) Samosprávny kraj alebo mesto dbá, aby sa nepoškodil, nestratil alebo nezneužil majetok, ktorý prešiel do jeho vlastníctva podľa tohto zákona, alebo aby sa nezmenšila jeho hodnota a v prípade, ak malé letisko neprevádzkuje letisková spoločnosť, zabezpečí aj jeho správu a udržiavanie v riadnom stave.*

*(2) Samosprávny kraj alebo mesto je povinné zachovať účelové určenie letiskovej infraštruktúry na prevádzkovanie verejného letiska, ktorú nadobudlo do vlastníctva podľa tohto zákona, počas jej upotrebitelnosti. Tento majetok možno vložiť ako vklad do obchodnej spoločnosti alebo ním založiť inú právnickú osobu podľa osobitného predpisu len so súhlasom ministerstva.*

*(3) Na majetok vo vlastníctve samosprávneho kraja alebo mesta, ktorý nadobudlo podľa tohto zákona, nemožno zriadiť záložné právo a uskutočniť exekúciu a tento majetok nepodlieha výkonu rozhodnutia.*

### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Zákon o letiskových spoločnostiach je súčasťou realizácie Projektu transformácie Slovenskej správy letísk (schválený uznesením vlády SR č. 130 zo dňa 13. februára 2003), ktorého cieľom je zefektívnenie a optimalizovanie prevádzkovania letiskovej infraštruktúry na Slovensku, ako aj decentralizácia správy letísk. Tento zákon upravuje podmienky, spôsob založenia a právne pomery akciových spoločností založených z majetku štátu v správe Slovenskej správy letísk alebo Ministerstva obrany Slovenskej republiky na prevádzkovanie verejných letísk (ďalej len "letisková spoločnosť"), ako aj podmienky prechodu takého majetku štátu na územnú samosprávu. Ďalej zakotvuje proces vyčlenenia majetku zo Slovenskej správy letísk pri zachovaní verejnej kontroly v podobe úpravy inštitútu prioritného infraštruktúrneho majetku.

#### Prioritný infraštruktúrny majetok

Ako uvádza dôvodová správa k zákonu o letiskových spoločnostiach, definovanie prioritného infraštruktúrneho majetku je potrebné z dôvodu, aby sa tento majetok špekulatívne alebo náhodne nevymkol verejnej kontrole bez dôkladného zváženia. Zákon vymedzuje prioritný infraštruktúrny majetok, ktorý je potrebný na zabezpečenie leteckej dostupnosti Slovenskej republiky, hospodárskych strategických záujmov, ako aj na obranu a bezpečnosť Slovenskej republiky. Prioritným infraštruktúrnym majetkom sú ustanovením § 2 písm. c) zákona o letiskových spoločnostiach špecifikované vzletové a pristávacie dráhy a napojené rolovacie dráhy spolu s odbavovacou plochou, ako aj nimi zastavané pozemky na Letisku M.R. Štefánika Bratislava a Letisku Košice. Vlastníkom tohto majetku môže byť iba letisková spoločnosť alebo štát, pričom naň nie je možné zriadiť záložné právo, ani ho nemožno inak použiť na zabezpečenie záväzkov letiskovej spoločnosti, inej obchodnej spoločnosti alebo tretej osoby. Ďalšie obmedzenia ustanovujú zákaz jeho predaja, darovania, či iného prevedenia do vlastníctva iných právnických osôb a fyzických osôb okrem štátu alebo letiskovej spoločnosti. Prioritný infraštruktúrny majetok nepodlieha výkonu rozhodnutia, exekúcii a nie je ani súčasťou konkurznej podstaty.

Prioritný infraštruktúrny majetok nemožno prenechať do výpožičky. Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR ho však môže prenechať do nájmu podľa príslušných ustanovení Občianskeho zákonníka, pričom na platnosť nájomnej zmluvy sa vyžaduje predchádzajúci súhlas vlády SR, ak sa prenecháva prioritný infraštruktúrny majetok do nájmu na čas dlhší ako päť rokov alebo ak sa v nájomnej zmluve dohodlo v prospech nájomcu právo opakovaného nájmu v súhrne na dlhší čas ako päť rokov. Doba nájmu musí byť navyše špecifikovaná ako určitá, a to s dĺžkou maximálne 30 rokov.

Prioritný infraštruktúrny majetok sa zapisuje do katastra nehnuteľností poznámkou tak, že konkrétna nehnuteľnosť sa označuje ako prioritný infraštruktúrny majetok a zároveň sa v poznámke uvádza obmedzenie nakladania s ním podľa § 3 ods. 1 zákona o letiskových spoločnostiach. Tento postup je relevantný vzhľadom na zabezpečenie právnej istoty subjektov vstupujúcich do vzťahov, predmetom



ktorých by mohol byť práve prioritný infraštruktúrny majetok. Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR je podľa § 3 ods. 7 zákona o letiskových spoločnostiach oprávnené zmeniť svojím rozhodnutím špecifikáciu prioritného infraštruktúrneho majetku. Následne tiež zabezpečí zápis do katastra nehnuteľností.

V prípade zrušenia letiskovej spoločnosti s likvidáciou prechádza prioritný infraštruktúrny majetok, ktorý bol v jej vlastníctve, do vlastníctva štátu za náhradu určenú znaleckým posudkom. Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR spravuje potom tento majetok podľa zákona o správe majetku štátu, alebo ho môže použiť na založenie letiskovej spoločnosti podľa zákona o letiskových spoločnostiach.

#### Prechod letiskovej infraštruktúry malých letísk na územnú samosprávu

Ako súčasť procesu decentralizácie letiskovej infraštruktúry zakotvuje ustanovenie § 12 a nasl. zákona o letiskových spoločnostiach bezodplatný prechod letiskovej infraštruktúry malých letísk<sup>52</sup> z vlastníctva štátu do vlastníctva samosprávneho kraja alebo do vlastníctva obce so štatútom mesta (ďalej ako „mesto“), ak s ním Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR uzavrie pred založením letiskovej spoločnosti písomnú dohodu o rozsahu predmetu, podmienkach a dni tohto prechodu. Pre príslušný samosprávny kraj alebo mesto zákon určuje podmienky nakladania s majetkom, ktorý získal v zmysle zákona o letiskových spoločnostiach. V prvom rade má dbať o to, aby sa tento majetok nepoškodil, nestratil alebo nezneužil, ani aby sa nezmenšila jeho hodnota. V prípade, ak malé letisko neprevádzkuje letisková spoločnosť, zabezpečí aj jeho správu a udržiavanie v riadnom stave. Samosprávny kraj alebo mesto je zároveň povinné zachovať účelové určenie letiskovej infraštruktúry na prevádzkovanie verejného letiska počas jej upotrebitelnosti. Tento majetok možno vložiť ako vklad do obchodnej spoločnosti alebo ním založiť inú právnickú osobu podľa osobitných predpisov len so súhlasom Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR. Zákon o letiskových spoločnostiach ďalej ustanovuje, obdobne ako pri prioritnom infraštruktúrnom majetku, nemožnosť zriadiť záložné právo a uskutočniť exekúciu tohto majetku, a rovnako tento majetok nepodlieha ani výkonu rozhodnutia.

#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Ako polemické sa môže javiť príliš úzke zákonné vymedzenie prioritného infraštruktúrneho majetku. Táto otázka však nemá z pohľadu realizovateľnosti PPP projektov zásadný význam, hoci širšie vymedzenie prioritného infraštruktúrneho majetku by malo vplyv na úpravu vzťahov medzi súkromným a verejným partnerom, ak by jeho predmetom mal byť aj takýto majetok.

Vylúčenie možnosti aplikácie inštitútu výpožičky a zakotvenie nájomnej zmluvy ako jediného možného zmluvného rámca na zabezpečenia práva užívať prioritný infraštruktúrny majetok by mohlo mať vplyv na realizáciu niektorých PPP projektov, a to v prípade ak by súčasťou konceptu konkrétneho projektu bolo aj užívanie prioritného infraštruktúrneho majetku súkromným partnerom a nájomná zmluva by nebola vyhovujúcim zmluvným rámcem na úpravy vzťahu medzi zúčastnenými subjektmi.

Určité pochybnosti môžu vyplynúť aj zo skúmania úpravy režimu prioritného infraštruktúrneho majetku pri prechode do vlastníctva štátu v prípade zrušenia letiskovej spoločnosti s likvidáciou. V takomto prípade by bol predmetný majetok buď spravovaný podľa zákona o správe majetku štátu alebo by mohol byť použitý na založenie novej letiskovej spoločnosti. Nie je zrejmé, akým režimom by sa v takejto situácii riadili prípadné vzťahy vzniknuté pred zrušením letiskovej spoločnosti.

---

<sup>52</sup> V zmysle legálnej definície podľa ustanovenia § 2 písm. k) leteckého zákona je malým letiskom verejné letisko s prevádzkou s ročným priemerom menej ako dva dopravné lety za deň alebo s prevádzkou obmedzenou na lietadlá do desať ton maximálnej vzletovej hmotnosti alebo s kapacitou do 20 miest na sedenie, alebo na lety všeobecného letectva.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

V nadväznosti na vyššie uvedené skutočnosti sa navrhuje zväžiť znenie zákonnej úpravy obmedzenia aplikácie inštitútu výpožičky a nájomnej zmluvy ako jediného možného zmluvného rámca na zabezpečenie práva užívať prioritných infraštruktúrny majetok a zakotviť možnosť jeho užívania na základe koncesnej zmluvy, a to za predpokladu, že tento postup, vzhľadom na význam prioritného infraštruktúrneho majetku pre Slovenskú republiku, schváli vláda SR.

Keďže prioritný infraštruktúry majetok je v prípade leteckej dopravy vymedzený pomerne úzko, nejaví sa však obmedzenie jeho užívania ako zásadná prekážka realizácie PPP projektov. Preto majú nižšie uvedené závery len odporúčací charakter.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa zväžiť vypracovanie novely zákona o letiskových spoločnostiach, predmetom ktorej bude: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ zakotvenie práva užívať prioritný infraštruktúrny majetok na základe koncesnej zmluvy po predchádzajúcom schválení vládou SR,</li><li>▪ sprecizovanie režimu prioritného infraštruktúrneho majetku v prípade zrušenia letiskovej spoločnosti s likvidáciou.</li></ul>
---------------	--

## **16. Železničná doprava**

### **Úvod do problematiky**

Problematiku železničnej dopravy upravuje najmä zákon č. 164/1996 Z.z. o dráhach a o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o dráhach“), zákon č. 258/1993 Z.z. o Železničiach Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o ŽSR“, ako aj zákon č. 259/2001 Z.z. o Železničnej spoločnosti, a.s., a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 258/1993 Z.z. o Železničiach Slovenskej republiky v znení zákona č. 152/1997 Z.z. (ďalej ako zákon o Železničnej spoločnosti). Obdobne ako pri leteckej doprave, tak aj pri železničnej doprave Analýza skúma taktiež špecifiká viažuce sa na železničnú infraštruktúru v súvislosti so stavebným právom.

#### **Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Stavebný zákon

#### **Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 43a ods. 3 písm. b)

*Inžinierske stavby sú:*

...

*b) železničné, lanové a iné dráhy*

§ 43c ods. 1 písm. d)

*(1) Nebytové budovy sú stavby, v ktorých je viac ako polovica ich využiteľnej podlahovej plochy určená na nebytové účely. Medzi nebytové budovy patria*

...

*d) dopravné a telekomunikačné budovy, stanice, hangáre, depá, garáže a kryté parkoviská*

§ 139 ods. 3 písm. c)

*Líniovými stavbami sú na účely tohto zákona najmä*

...

c) stavby dráh

§ 120 ods. 1

*(1) Pri stavbách letísk, stavbách v územných obvodoch letísk a stavbách leteckých pozemných zariadení, stavbách dráh a na dráhe, pri stavbách pozemných komunikácií, pri vodných stavbách a stavbách podliehajúcich integrovanému povoľovaniu a pri stavbách na povrchu, ktoré bezprostredne slúžia prevádzke banských diel a banských stavieb pod povrchom, a to ťažných vežiach, jamových budovách, strojovniach ťažných strojov a ventilátorovniach a pri stavbách skladov výbušnín vykonávajú pôsobnosť stavebného úradu s výnimkou právomoci vo veciach územného rozhodovania a vyvlastnenia orgány vykonávajúce štátnu správu na uvedených úsekoch podľa osobitných predpisov (ďalej len "špeciálne stavebné úrady").*

§ 2 ods. 7 písm. a) návrhu nového stavebného zákona

*Infraštruktúra je*

*a) dopravné vybavenie územia (ďalej len „dopravná infraštruktúra“), ktorým sú pozemné komunikácie, stavby dráh, verejné letiská a ich zariadenia letovej prevádzky, stavby vodnej cesty a stavby priamo súvisiace s ich prevádzkou, prepojovacie body medzi sieťami rôznych druhov dopravy*

...

§ 3 ods. 10 návrhu nového stavebného zákona

*Líniovými stavbami sú stavby dopravnej infraštruktúry a technickej infraštruktúry.*

§ 9 ods. 1 písm. b) návrhu nového stavebného zákona

*Špeciálny stavebný úrad vykonáva pôsobnosť stavebného úradu ak ide o stavby*

...

b) dráh a na dráhe

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

V zmysle stavebného zákona spadajú stavby dráh (nie však stavby na dráhach) pod kategóriu líniových stavieb, na ktoré sa viažu, tak ako už bolo uvedené pri analýze leteckej dopravy, niektoré osobitné zákonné postupy. Návrh nového stavebného zákona taktiež vychádza zo začlenenia stavieb dráh medzi líniové stavby a zároveň v rámci novej kategorizácie stavieb zaraďuje stavby dráh medzi dopravnú infraštruktúru.

Podľa stavebného zákona vykonávajú územné konanie pri stavbách dráh všeobecné stavebné úrady určené v zmysle príslušných ustanovení zákona (bližšie pozri časť 10. časti V tejto Analýzy Stavebné právo). Stavebné konanie v nadväznosti na ustanovenie § 120 ods. 1 stavebného zákona vykonáva špeciálny stavebný úrad, ktorým je pre stavby dráh a stavby na dráhach v zmysle § 12 ods. 1 zákona o dráhach príslušný dráhový správny úrad, ktorým je Úrad pre reguláciu železničnej dopravy a samosprávny kraj. Táto osobitná príslušnosť je zachovaná aj podľa návrhu nového stavebného zákona.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o dráhach

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

V tejto časti sa venujeme analýze kompletného zákona ako celku, a preto jednotlivé ustanovenia, vzhľadom na ich rozsiahlosť, necitujeme.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Zákon o dráhach zakotvuje osobitosti viažuce sa na stavbu dráhy, ktorou je stavba dopravnej cesty a stavba, ktorá rozširuje, dopĺňa, mení alebo zabezpečuje dráhu a jej súčasti bez ohľadu na to, či je, alebo nie je v obvode dráhy (§ 6 ods. 1) a taktiež osobitosti týkajúce sa stavby na dráhe, ktorou sú všetky stavby v obvode dráhy, ktoré nie sú stavbou dráhy, bez ohľadu na účel, na ktorý slúžia (§ 6 ods. 2). Stavba dráhy, ako aj stavba na dráhe musia spĺňať osobitné podmienky a požiadavky bezpečnosti prevádzky dráhy a dopravy na dráhe. Pri stavbe dráhy zákon o dráhach ustanovuje možnosť vo verejnom záujme v nevyhnutnej miere vyvlastniť za náhradu potrebné nehnuteľnosti alebo práva k nim, a to za podmienky, že ich nemožno získať dohodou (bližšie pozri časť 12. časti V tejto Analýzy Vyvlastnenie a obmedzenie vlastníckeho práva).

Zákon o dráhach ďalej zakotvuje pravidlá prevádzkovania dráhy, obmedzenie prevádzkovania dráhy, povinnosti vlastníka dráhy, povinnosti prevádzkovateľa dráhy, ako aj pravidlá prevádzkovania dopravy na dráhe, obmedzenia dopravy na dráhe, povinnosti dopravcu, oprávnenia dopravcu, podmienky licencií a povolení nevyhnutných na prevádzkovanie dráhy alebo prevádzkovanie dopravy na dráhe. Zákon taktiež upravuje štátnu správu a štátny dozor vo veciach dráh. Dráhy sa v zmysle § 3 ods. 1 člena na železničné, električkové, trolejbusové, lanové a špeciálne dráhy, pričom ku konkrétnej dráhe sa viažu určité osobitosti právneho režimu práve podľa jej začlenenia (napr. rozdielna šírka ochranného pásma v zmysle § 7 zákona o dráhach).

Jedným z prvoradých záujmov zákona o dráhach je zabezpečenie dostatočnej siete železničnej infraštruktúry, zabezpečenie prevádzkyschopnosti jednotlivých dráh a prevádzkovania dráh. Zákon napríklad v záujme zabezpečenia prevádzkyschopnosti dráhy zakotvuje prednostné právo štátu na odkúpenie dráhy v prípade, ak jej vlastník nemôže zabezpečiť prevádzkyschopnosť dráhy (§ 16 ods. 2).

Ďalej je v zákone ustanovený základný zákonný rámec zmluvy o prevádzkovaní celoštátnej alebo regionálnej dráhy, ktorú uzatvára vlastník dráhy s prevádzkovateľom dráhy, ako aj zmluvy o výkonoch vo verejnom záujme pri prevádzkovaní dopravy na dráhe, ktorou sa dopravca zaväzuje poskytnúť štátu, samosprávnemu kraju alebo obci výkony, ktoré by z hľadiska svojich obchodných záujmov neposkytoval vôbec alebo neposkytoval v požadovanom rozsahu pre ich ekonomickú nevýhodnosť, a štát, samosprávny kraj alebo obec sa zaväzuje dopravcovi uhradiť za tieto výkony preukázateľnú stratu.

Zákon o dráhach a právna úprava v ňom obsiahnutá nepredstavujú legislatívnu prekážku z pohľadu realizovateľnosti PPP projektov.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o Železniciach SR  
Zákon o Železničnej spoločnosti

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

V tejto časti sa venujeme analýze obidvoch zákonov v celom ich znení, a preto jednotlivé ustanovenia, vzhľadom na ich rozsiahlosť, necitujeme.

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Železnice Slovenskej republiky (ďalej ako „Železnice SR“) zabezpečujú správu a prevádzku železničnej dopravnej cesty, poskytovanie služieb súvisiacich s ich obsluhou, zriadenie a

prevádzkovanie železničných, telekomunikačných a rádiových sietí, výstavbu, úpravu a údržbu železničných a lanových dráh a ďalšie činnosti. Vychádzajúc zo Smernice Rady 91/440/EHS o rozvoji Železníc spoločenstva bola zriadená Železničná spoločnosť, a.s., čím došlo k fyzickému oddeleniu správy železničnej infraštruktúry a poskytovania dopravných a prepravných činností tak, ako predpokladá čl. 1 predmetnej smernice. Železničná spoločnosť, a.s. sa ďalej 1. januára 2005 na základe uznesenia vlády SR č. 662 zo dňa 7. júla 2004 rozdelila na Železničnú spoločnosť Slovensko, a.s. zabezpečujúcu osobnú dopravu a Železničnú spoločnosť Cargo Slovakia, a.s. zabezpečujúcu nákladnú dopravu.

Zákon o Železniciach SR ustanovuje predmet činnosti Železníc SR, ako aj ich organizačnú štruktúru a fungovanie. Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR, okrem iného, kontroluje hospodárenie s finančnými prostriedkami poskytnutými zo štátneho rozpočtu železniciam na údržbu, opravy, modernizáciu a rozvoj železničnej dopravnej cesty, dozerá na plnenie záväzkov vo verejnom záujme a na presadzovanie zásad štátnej dopravnej politiky. Železnice SR nemôžu vstupovať do úverových vzťahov tretích osôb ako ručiteľia, ani založiť záložné právo v prospech tretích osôb na majetok, s ktorým mali právo hospodáriť až do svojho zániku Železnice Slovenskej republiky, š.p., ako ani na majetok nadobudnutý v priebehu ich podnikania.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Obmedzenie možnosti Železníc SR zriadiť záložné právo v prospech tretích osôb na majetok definovaný v ustanovení § 10 zákona o Železniciach SR by mohlo za určitých okolností ovplyvniť PPP projekt potenciálne realizovateľný v oblasti železničnej infraštruktúry. Takéto obmedzenie môže byť za určitých okolností prekážkou, resp. znevýhodnením pri finančnom zabezpečení projektu a môže znižovať bankovateľnosť predmetného PPP projektu. Možnosť zriadenia záložného práva patrí medzi aspekty, ktoré môžu pozitívne ovplyvniť vôľu finančného subjektu vstúpiť do konkrétneho PPP projektu. Je to dané najmä skutočnosťou, že záložné právo patrí medzi relevantné zabezpečovacie inštitúty a práve dostatočná miera zabezpečenia je jedným z hlavných aspektov pri rozhodovaní finančného subjektu o angažovaní sa v konkrétnom PPP projekte.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

V nadväznosti na vyššie uvedené skutočnosti a úpravu navrhovanú v časti Správa majetku štátu (časť 3. časti V. tejto Analýzy) sa v prípade koncesíi/kvázikoncesíi navrhuje zväziť uplatnenie osobitného režimu hospodárenia s majetkom Železníc SR.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa zväziť vypracovanie novely zákona o Železniciach SR, predmetom ktorej bude: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ rozšírenie ustanovenia § 10 zákona o Železniciach SR o nový odsek, ktorý bude pre prípad hospodárenia s majetkom uvedeným v odseku 1 predmetného ustanovenia v súvislosti s uzavretou koncesnou zmluvou odkazovať na osobitnú časť zákona o správe majetku štátu týkajúcu sa koncesných zmlúv.</li></ul>
---------------	--

## 17. Vodná doprava

### Úvod do problematiky

Zákonná úprava súvisiaca s realizáciou PPP projektov v oblasti vodnej dopravy je obsiahnutá najmä v zákone č. 338/2000 Z.z. o vnútrozemskej plavbe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj ako „zákon o vnútrozemskej plavbe“), a to najmä v súvislosti so zakotvením inštitútu prioritného investičného majetku, tak ako bude analyzované ďalej.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Stavebný zákon

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 43a ods. 3 písm. e)

*Inžinierske stavby sú:*

...

*e) prístavy, plavebné kanály a komory, úpravy tokov, priehrady a ochranné hrádze, závlahové a melioračné sústavy, rybníky*

§ 43c ods. 1 písm. d)

*(1) Nebytové budovy sú stavby, v ktorých je viac ako polovica ich využiteľnej podlahovej plochy určená na nebytové účely. Medzi nebytové budovy patria*

...

*d) dopravné a telekomunikačné budovy, stanice, hangáre, depá, garáže a kryté parkoviská*

§ 139 ods. 3 písm. h)

*Líniovými stavbami sú na účely tohto zákona najmä*

...

*h) prístavy*

§ 2 ods. 7 písm. a) návrhu nového stavebného zákona

*Infraštruktúra je*

*a) dopravné vybavenie územia (ďalej len „dopravná infraštruktúra“), ktorým sú pozemné komunikácie, stavby dráh, verejné letiská a ich zariadenia letovej prevádzky, stavby vodnej cesty a stavby priamo súvisiace s ich prevádzkou, prepojovacie body medzi sieťami rôznych druhov dopravy*

...

§ 3 ods. 10 návrhu nového stavebného zákona

*Líniovými stavbami sú stavby dopravnej infraštruktúry a technickej infraštruktúry.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Stavebný zákon subsumuje prístavy, ktoré sú potenciálnymi predmetmi PPP projektov v oblasti vodnej dopravy, pod kategóriu líniových stavieb, ktoré sa spájajú, tak ako už bolo uvedené vyššie, s niektorými osobitnými zákonnými postupmi. Návrh nového stavebného zákona taktiež vychádza zo začlenenia stavieb vodnej cesty a stavby priamo súvisiace s ich prevádzkou medzi líniové stavby a zároveň v rámci novej kategorizácie stavieb ich zaraďuje medzi dopravnú infraštruktúru. Táto úprava nepredstavuje z pohľadu realizovateľnosti PPP projektov legislatívnu prekážku.

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon o vnútrozemskej plavbe

**Ad b) konkrétne ustanovenie tohto predpisu, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 6

*Založenie spoločnosti a prioritný investičný majetok*

(1) Upravujú sa podmienky, spôsob založenia a právne pomery spoločnosti zo štátneho podniku Slovenská plavba dunajská, š.p. (ďalej len "štátny podnik") a časti rozpočtovej organizácie Štátna plavebná správa. Zakladateľom spoločnosti je štát. V jeho mene koná ministerstvo. Založenie, vznik, postavenie a právne pomery spoločnosti upravuje osobitný predpis, ak tento zákon neustanovuje inak.

(2) Spoločnosť sa zakladá na účely

- a) zabezpečenia prípravy a realizácie výstavby verejných prístavov vrátane spracovania krátkodobých a dlhodobých koncepcií ich rozvoja,
- b) zabezpečenia prevádzky, evidencie, údržby a opravy objektov a zariadení v územných obvodoch verejných prístavov,
- c) prenajímania pozemkov v územných obvodoch verejných prístavov a ďalších činností, ktoré bezprostredne súvisia s nakladaním majetku v územných obvodoch verejných prístavov,
- d) vyberania úhrad za používanie verejných prístavov,
- e) vytvárania podmienok na rozvoj kombinovanej dopravy vrátane manipulácie s nákladovými jednotkami kombinovanej dopravy.

(3) Prioritným investičným majetkom sú pozemky a zariadenia vo verejných prístavoch ohraničených územnými obvodmi prístavov schválenými ministerstvom.

(4) Prioritný investičný majetok môže byť iba vo vlastníctve štátu alebo vo vlastníctve spoločnosti. Ak je prioritný investičný majetok vo vlastníctve štátu, nevzťahuje sa na tento majetok osobitný predpis. Na prioritný investičný majetok nemožno zriadiť záložné právo, ani ho nemožno inak použiť na zabezpečenie záväzkov spoločnosti, inej obchodnej spoločnosti alebo tretej osoby, nemožno ho predať, darovať či inak previesť do vlastníctva iných právnických osôb a fyzických osôb okrem štátu alebo spoločnosti, ani ho prenechať do výpožičky. Prioritný investičný majetok nepodlieha výkonu rozhodnutia, exekúcii a nie je ani súčasťou konkurznej podstaty a predmetom likvidácie podľa osobitných predpisov.

(5) Prioritný investičný majetok môže spoločnosť dať do nájmu nájomnou zmluvou, doba nájmu nesmie byť dlhšia ako 30 rokov. Na platnosť nájomnej zmluvy sa vyžaduje súhlas ministerstva.

(6) Na prioritnom investičnom majetku možno zriadiť a prevádzkovať dočasné stavby slúžiace užívateľom verejných prístavov len na základe záväzného stanoviska ministerstva. Ak sa dočasná stavba zriaďuje v inundačnom území, je potrebné aj vyjadrenie správcu vodného toku.

(7) Špecifikáciu prioritného investičného majetku s údajmi podľa osobitného zákona vykoná ministerstvo rozhodnutím pred založením spoločnosti. Ministerstvo po vzniku spoločnosti zabezpečí zápis prioritného investičného majetku v katastri nehnuteľností podľa osobitných predpisov.

(8) Ministerstvo o prioritnom investičnom majetku vedie osobitnú evidenciu, ktorá obsahuje zoznam vecí s uvedením identifikačných údajov a odkaz na účtovný zápis v účtovníctve spoločnosti; spoločnosť je povinná tieto údaje ministerstvu poskytnúť.

(9) Ministerstvo môže rozhodnutím zmeniť špecifikáciu prioritného investičného majetku. Ministerstvo v súlade s touto zmenou upraví evidenciu prioritného investičného majetku podľa odseku 8 a zabezpečí zodpovedajúci zápis do katastra nehnuteľností podľa osobitného predpisu.

(10) Na založenie spoločnosti sa použije majetok štátu, ktorý ministerstvo rozhodnutím vyjme ku dňu vzniku spoločnosti z majetku, ktorý má v správe Štátna plavebná správa a podnik štátneho podniku, ktorý ku dňu vzniku spoločnosti zanikne bez likvidácie. Súhlas na použitie majetku štátu podľa osobitného zákona sa nevyžaduje.

(11) Predmetom nepeňažného vkladu do spoločnosti je účtovne oddelená vnútorná organizačná

*jednotka Štátnej plavebnej správy vymedzená rozhodnutím ministerstva, ktorá sa na účely tohto zákona považuje za časť podniku podľa osobitného zákona. Ustanovenia osobitného zákona o predaji podniku sa nepoužívajú.*

#### § 6e ods. 2

*Dňom zrušenia spoločnosti s likvidáciou prioritný investičný majetok prechádza do vlastníctva štátu za náhradu určenú znaleckým posudkom. Likvidátor je povinný odovzdať a ministerstvo prevziať tento majetok; o odovzdaní a prevzatí sa spíše zápisnica. Odmenu likvidátora a znalca za tieto úkony hradí ministerstvo. Ministerstvo spravuje tento majetok podľa osobitných predpisov alebo ho môže použiť na založenie spoločnosti podľa tohto zákona.*

#### **Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Zákon o vnútrozemskej plavbe za verejné prístavy označuje prístav Bratislava, prístav Komárno a prístav Štúrovo. Ustanovenie § 6 zákona o vnútrozemskej plavbe zakotvuje do právneho poriadku Slovenskej republiky inštitút prioritného investičného majetku, ktorým sú v zmysle § 6 ods. 3 pozemky a zariadenia vo verejných prístavoch ohraničených územnými obvody prístavov schválenými Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR. Prioritný investičný majetok môže byť iba vo vlastníctve štátu alebo vlastníctve spoločnosti zriadenej na základe novely zákona o vnútrozemskej plavbe z roku 2007, ktorou je spoločnosť Verejné prístavy, a.s.<sup>53</sup> (ďalej aj ako „spoločnosť“), pričom na prioritný investičný majetok vo vlastníctve štátu sa nevzťahuje zákon o správe majetku štátu (k tejto problematike bližšie v časti 3. časti V tejto Analýzy Správa majetku štátu).

Prioritný investičný majetok spadá pod osobitný režim zakotvený zákonom o vnútrozemskej plavbe, ktorý ustanovuje obmedzenia dispozičných práv s takýmto majetkom, ako aj obmedzenia využitia možnosti zabezpečovacích inštitútov. Na prioritný investičný majetok nie je možné zriadiť záložné právo, ani ho nemožno inak použiť na zabezpečenie záväzkov spoločnosti, inej obchodnej spoločnosti alebo tretej osoby, nemožno ho ani predať, darovať či inak previesť do vlastníctva iných právnických osôb a fyzických osôb okrem štátu alebo spoločnosti, ani ho prenechať do výpožičky. Tento majetok je zároveň chránený pred výkonom rozhodnutia, exekúciou a konkurzom, či likvidáciou. Jediná forma dispozície s prioritným investičným majetkom je podľa § 6 ods. 5 zabezpečená formou inštitútu nájmu v zmysle nájmovej zmluvy uzatvorenej podľa príslušných ustanovení Občianskeho zákonníka, pričom doba nájmu nesmie byť dlhšia ako 30 rokov a na platnosť tejto zmluvy je nevyhnutné získať súhlas Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR.

Pre prípad, že dôjde k zrušeniu spoločnosti s likvidáciou zakotvuje zákon o vnútrozemskej plavbe ochranu prioritného investičného majetku, a to tak, že dňom zrušenia spoločnosti s likvidáciou dochádza k jeho prechodu do vlastníctva štátu za náhradu určenú znaleckým posudkom. Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR potom tento majetok spravuje podľa zákona o správe majetku štátu alebo ho môže použiť na založenie spoločnosti podľa zákona o vnútrozemskej plavbe. Zakotvená úprava, podľa ktorej sa prioritný investičný majetok, ktorý prešiel na Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR v zmysle §6e ods. 2, spravuje podľa zákona o správe majetku štátu, sa dostáva do logického rozporu s ustanovením § 6 ods. 4, v zmysle ktorého ak je prioritný investičný majetok vo vlastníctve štátu tak sa na neho zákon o správe majetku štátu nevzťahuje.

#### **Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

---

<sup>53</sup> Spoločnosť Verejné prístavy, a.s. so 100-percentnou majetkovou účasťou štátu bola založená 21. januára 2008 z majetku štátneho podniku Slovenská plavba dunajská, š.p. Bratislava a časť majetku rozpočtovej organizácie Štátna plavebná správa so sídlom v Bratislave. Do obchodného registra bola zapísaná 31. januára 2008. Zakladateľom spoločnosti je štát a v jeho mene koná Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR. Spoločnosť má ako predmet činnosti uvedený prenájom nehnuteľností bez poskytovania iných než základných služieb.



Vylúčenie možnosti aplikácie inštitútu výpožičky a zakotvenie nájomnej zmluvy ako jedinej možnej formy zabezpečenia užívania v prípade prioritného investičného majetku by mohlo obmedziť realizáciu niektorých PPP projektov, a to v prípade ak by súčasťou konceptu konkrétneho projektu bolo aj užívanie pozemkov a zariadení spadajúcich pod režim prioritného investičného majetku súkromným partnerom a nájomná zmluva by nebola vhodným zmluvným rámcom na úpravy vzťahu medzi zúčastnenými subjektmi.

#### **Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti sa navrhuje zväziť znenie zákonnej úpravy obmedzenia uplatnenia inštitútu výpožičky a zakotvenia nájomnej zmluvy ako jedinej formy zabezpečenia práva užívať prioritný investičný majetok a zakotviť možnosť jeho užívania na základe koncesnej zmluvy, a to na základe schválenia Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR.

Zároveň navrhujeme prehodnotiť úpravu, podľa ktorej prioritný investičný majetok v prípade prechodu tohto majetku do vlastníctva štátu pri likvidácii spoločnosti spadá pod režim zákona o správe majetku štátu a zväziť zachovanie jeho charakteru prioritného investičného majetku podľa zákona o vnútrozemskej plavbe.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR novelu zákona o vnútrozemskej plavbe, predmetom ktorej bude: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ zakotvenie práva užívať prioritný investičný majetok na základe koncesnej zmluvy po odsúhlasení Ministerstvom dopravy, pôšt a telekomunikácií SR,</li><li>▪ úprava ustanovenia § 6e ods. 2 zákona o vnútrozemskej plavbe tak, aby v ňom bolo zakotvené zachovanie režimu prioritného investičného majetku pre takto vymedzený majetok aj v prípade jeho prechodu do vlastníctva štátu pri likvidácii spoločnosti.</li></ul>
---------------	---

## **18. Energetika**

### **Úvod do problematiky:**

Investičné projekty v oblasti energetiky predstavujú finančne, odborne i časovo náročné projekty. Z tohto dôvodu by realizácii výstavby a prevádzky energetických diel, či už na celoštátnej alebo miestnej úrovni (napr. teplárne a zásobovanie teplom, elektrárne a dodávka elektriny), mohlo napomôcť práve PPP.

V zásade nie sú PPP projekty v zákonných normách upravujúcich oblasť energetiky výslovne upravené, ale nami analyzované normy sa môžu nepriamo dotýkať právnych vzťahov vznikajúcich pri ich realizácii.

Jedinou zákonnou prekážkou možnosti realizovať PPP projekt v oblasti energetiky je ustanovenie § 3 ods. 9 zákona č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení. Atómový zákon citovaným ustanovením zveruje ukladanie rádioaktívnych odpadov alebo vyhorelého jadrového paliva výslovne len jednej právnickej osobe, založenej alebo zriadenej Ministerstvom hospodárstva Slovenskej republiky. Vzhľadom na špecifiká tejto činnosti ako aj pochopiteľný záujem štátu na zachovaní tejto regulácie, sa touto problematikou ďalej nezaobráame a odstránenie tejto legislatívnej prekážky nenavrhujeme.

V nižšie citovaných právnych predpisoch neboli identifikované ustanovenia výslovne odporujúce alebo brániace realizácii PPP s výnimkou nižšie uvedených.

Pri PPP projektoch v oblasti energetiky je nevyhnutné vziať do úvahy, že veľká časť činností v energetike podlieha okrem vecnej aj cenovej regulácii Úradu pre reguláciu sieťových odvetví. Tento fakt môže zásadným spôsobom ovplyvniť časové obdobie návratnosti investície resp. i návratnosť investície samotnej. Nemožnosť súkromného partnera kalkulovať s trhovými cenami pri niektorých regulovaných činnostiach môže taktiež spôsobiť súkromnému partnerovi ťažkosti pri odhade časovej návratnosti investície, a tým ho odradiť od PPP. V tomto kontexte preto môže byť pre súkromného partnera výhodnejšie využitie režimu kvázikoncesii založených na platbách za dostupnosť a nie za dopyt, ako je tomu v prípade koncesii.

Podľa výnosu č. 1/2008 Úradu pre reguláciu sieťových odvetví o rozsahu cenovej regulácie v sieťových odvetviach a spôsobe jej vykonania (ďalej len „výnos č. 1/2008“) sa cenová regulácia vzťahuje okrem iného aj:

1. v elektroenergetike na:

- a) výrobu elektriny vyrobenú z domáceho uhlia, obnoviteľných zdrojov energie a elektrinu vyrobenú kombinovanou výrobou elektriny a tepla,
- b) prístup do prenosovej a distribučnej sústavy, prenos a distribúciu elektriny,
- c) dodávku elektriny pre domácnosti,
- d) poskytovanie systémových a podporných služieb v elektroenergetike

2. v plynárenstve na:

- a) prístup do prepravnej a distribučnej siete, prepravu a distribúciu plynu,
- b) dodávku plynu pre domácnosti,
- c) poskytovanie podporných služieb

3. v teplárenstve na:

- a) výrobu, distribúciu a dodávku tepla

4. v oblasti pitnej a odpadovej vody na:

- a) výrobu, distribúciu a dodávku pitnej vody verejným vodovodom,
- b) odvedenie a čistenie odpadovej vody verejnou kanalizáciou

5. v oblasti poskytovania vodohospodárskych služieb na:

služby súvisiace s

- a) využitím hydroenergetického potenciálu vodného toku,
- b) odberom povrchových vôd alebo energetickej vody z vodného toku,

**Ad a) názov všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

Zákon č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov

Zákon č. 656/2004 Z.z. o energetike v znení neskorších predpisov

Zákon č. 657/2004 Z.z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov

Zákon č. 238/2006 Z.z. o Národnom jadrovom fonde na vyradovanie jadrových zariadení a na nakladanie s vyhoretým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi v znení neskorších predpisov

Nariadenie vlády SR č. 409/2007 Z.z., ktorým sa ustanovujú pravidlá pre fungovanie trhu s plynom v znení neskorších predpisov

Nariadenie vlády SR č. 317/2007 Z.z., ktorým sa ustanovujú pravidlá pre fungovanie trhu s elektrinou v znení neskorších predpisov

Vyhláška Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky č. 136/2005 Z.z., ktorou sa ustanovujú

pravidlá na výrobu tepla a elektriny kombinovanou výrobou tepla a elektriny v znení neskorších predpisov

Výnos Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 6/2008, ktorým sa ustanovuje regulácia cien tepla (ďalej len „výnos č. 6/2008“)

Výnos č. 1/2008

**Ad b) konkrétne ustanovenie, ktoré priamo alebo nepriamo upravuje PPP:**

§ 1 písm. n) výnosu č. 6/2008

*Na účely tohto výnosu sa projektom verejno-súkromného partnerstva rozumie realizácia súboru neoddeliteľných prác, služieb a dodávok tovaru dodávateľom z podnikateľského sektora, ktorých cieľom je výroba a rozvod tepla odberateľovi tepla z verejného sektora za účelom zníženia nákladov za dodávku tepla.*

§ 2 ods. 2 písm. p) výnosu č. 6/2008

*Oprávnenými nákladmi sú: náklady na investície realizované v rámci projektu verejno-súkromného partnerstva rovnomerne rozložené v jednotlivých rokoch po dobu trvania projektu verejno-súkromného partnerstva, ak projekt trvá dlhšie ako šesť rokov*

§ 2 ods. 3 písm. m) výnosu č. 6/2008

*Oprávnenými nákladmi nie sú: odpisy hmotného majetku, ktorý bol obstaraný spolufinancovaním z prostriedkov Európskej únie, zo štátneho rozpočtu, bezodplatným prevodom hmotného majetku alebo investíciou v rámci projektu verejno-súkromného partnerstva*

§ 5 ods. 1 výnosu č. 6/2008

*Návrh ceny tepla sa predkladá v rozsahu prílohy č. 1 ako spoločná cena tepla na všetky odberné miesta v rámci obce alebo jej časti, okrem návrhu ceny tepla v rámci projektu verejno-súkromného partnerstva, ktorý sa predkladá samostatne.*

**Ad c) vysvetlenie spôsobu, akým je týmto ustanovením upravené PPP:**

Výnos č. 6/2008 vymedzuje na svoje účely, ako jediný právny predpis v oblasti energetiky, pojem verejno-súkromné partnerstvo. Táto legálna definícia však vymedzuje tento pojem veľmi reštriktívne, a to iba vo vzťahu k výrobe a rozvodu tepla odberateľovi tepla z verejného sektora. V nadväznosti na právnu úpravu v § 15 zákone o verejnom obstarávaní nie je účelné, aby podzákonná norma vymedzovala právnu úpravu projektov verejno-súkromného partnerstva, keďže jediným zákonom obsahujúcim hmotnoprávnu úpravu je a pravdepodobne zostane zákon o verejnom obstarávaní, ibaže by sa tým sledoval špecifický účel. Ani zákon o verejnom obstarávaní a ani žiadny iný zákon v súčasnosti neupravuje definíciu projektov verejno-súkromného partnerstva ako takých vzhľadom na ich značné množstvo a nemožnosť subsumovania pod jednu legálnu definíciu, ale iba definíciu koncesíí. V kontexte uvedeného potom definícia projektov verejno-súkromného partnerstva v citovanom výnose spôsobuje dvojaký prístup v rámci cenovej regulácie projektov verejno-súkromného partnerstva v oblasti tepelnej energetiky.

Výnos č. 6/2008 pri vymedzení oprávnených nákladov stanovuje, že náklady na investície realizované v rámci projektu verejno-súkromného partnerstva majú byť rovnomerne rozložené v jednotlivých rokoch po dobu trvania projektu verejno-súkromného partnerstva, ak projekt trvá dlhšie ako šesť rokov. Investícia by mohla byť rýchlejšie splatená, ak by rozloženie nákladov bolo kratšie ako samotné odpisovanie investície. Využitie PPP by sa tak pre súkromný sektor mohlo stať atraktívnejšie. Na druhej strane by sa takéto skrátenie pravdepodobne odrazilo na vyšších cenách vyrábaného tepla.

Výnos č. 6/2008 ďalej vymedzuje oprávnené náklady, ktoré možno zohľadniť pri tvorbe regulovanej ceny tepla, ako i neoprávnené náklady, ktoré sa do ceny tepla nezahŕňajú. Týmto ustanoveniami je priamo dotknutá možnosť zahrnutia investície týkajúcej sa PPP do nákladov na výrobu tepla, a tým

i otázka ceny tepla a zisku pre výrobcu tepla.

**Ad d) definovanie legislatívnej prekážky realizácie PPP, ak horeuvedené ustanovenie takúto prekážku spôsobuje:**

Osobitné definovanie PPP projektu v § 1 písm. n) výnosu č. 6/2008 nie je nevyhnutné, pokiaľ tým regulačný orgán nesleduje špecifické ciele. Je postačujúce a vhodné, aby sa pri vymedzení PPP projektov používal aj v oblasti energetiky pojem koncesia, ako je uvedené v zákone o verejnom obstarávaní, resp. po navrhovanej novele zákona o verejnom obstarávaní, aj pojem kvázikoncesia, v oboch prípadoch s odkazom na osobitný právny predpis, ktorým je zákon o verejnom obstarávaní.

Vymedzenie PPP projektov je v zmysle výnosu č. 6/2008 obmedzené iba vo vzťahu k výrobe a rozvodu tepla odberateľovi tepla z verejného sektora. Pojmový znak PPP vo všeobecnosti neobsahuje takéto obmedzenie, a preto uvedené vymedzenie nie je žiaduce. Takáto definícia vnáša neistotu do oblasti vymedzenia a chápania PPP projektov, čo v budúcnosti môže spôsobiť aplikačné problémy pri vymedzení a využívaní týchto projektov v oblasti energetiky.

**Ad e) navrhovaný spôsob odstránenia tejto legislatívnej prekážky:**

V nadväznosti na v súčasnosti existujúcu definíciu koncesii v zákone o verejnom obstarávaní, ako i na navrhovanú novelizáciu zákona o verejnom obstarávaní v súvislosti s definovaním kvázikoncesii, navrhuje sa vypustiť súčasné vymedzenie pojmu verejno-súkromného partnerstva z výnosu č. 6/2008.

<b>Záver:</b>	Navrhuje sa, aby Úrad pre reguláciu sieťových odvetví vypracoval zmenu výnosu č. 6/2008, predmetom ktorej bude: <ul style="list-style-type: none"><li>▪ vypustenie definície verejno-súkromného partnerstva z výnosu č. 6/2008</li></ul>
---------------	--