NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

www.nku.gov.sk/analyzy

Komentár 03/2020
November 2020
Autori: Jakub Zeman, Jana Juriová
Odbor stratégie a analýz

SLABÁ ELEKTRONICKÁ KOMUNIKÁCIA A MEŠKAJÚCI OBCHODNÝ REGISTER

STAV A ELEKTRONIZÁCIA SÚDNICTVA

ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Zhrnutie

Kvalitatívne a kvantitatívne hodnotenie stavu justície sa nepribližuje stanoveným národným cieľom SR ani európskym priemerom. Vybrané ukazovatele tohto hodnotenia používa v niektorých národných projektoch aj MS SR. MS SR síce realizovalo v predchádzajúcom období reformy, ktoré sa týkali podnikateľov, t. j. zaviedlo elektronické doručovanie, elektronický súdny spis či register doložiek, avšak kvalita týchto reforiem je pre štát a užívateľov z dôvodu ich neúplnosti, nedostupnosti či kvality elektronických služieb nedostatočná.

Dlhodobo očakávané zlepšenie služieb obchodného registra, ktorý v čase nasadenia na internet predbehol dobu, sa z dôvodu predlžovania verejného obstarávania stále odkladá. Stanovené termíny nasadenia novej verzie obchodného registra, rozšírenie registrátorov či skrátenie času zápisu do obchodného registra sa tak nedodržali. S obchodným registrom súvisí aj projekt zápisu konečných užívateľov výhod, ktorý neprimerane zahltil oddelenia obchodného registra, ktoré sa nevedeli do stanoveného termínu (30. júna 2020) vysporiadať s veľkým počtom nápadov v tejto oblasti. Z toho dôvodu nastalo aj predlžovanie lehôt, ktoré registrové súdy potrebovali na zápis obchodných spoločností do obchodného registra, aj keď podnikateľom zákon garantuje zápis do dvoch pracovných dní. MS SR malo vyhodnotiť riziká a alternatívne možnosti riešenia tak, aby súčasná situácia nenastala.

Na elektronické služby vplýva aj to, že MS SR aktuálne nasadené služby nevyhodnotilo s odstupom času z pohľadu užívateľskej vhodnosti. Navyše, na realizáciu aktuálne plánovaných projektov mu absentujú personálne kapacity.

Recenzné konanie

Analýza bola schválená ako recenzovaná na základe posudkov:

- Mateja Kačaljaka, vedúceho katedry finančného práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta,
- Mária Kajana, Radovana Gondžúra a Danky Kovaľovej z Analytického centra Ministerstva spravodlivosti SR.

Prečo je efektívne súdnictvo dôležité?

Efektívny systém justície je podľa Európskej únie (EÚ) základným determinantom inkluzívneho rastu, politickej a ekonomickej stability či výšky životnej úrovne v krajine. Zistilo sa, že účinné systémy spravodlivosti, ktoré podporujú právny štát, majú pozitívny vplyv na hospodárstvo. Ak súdne systémy zaručujú vymáhanie práv, veritelia s väčšou pravdepodobnosťou požičiavajú, podniky sú odrádzané od oportunistického správania, transakčné náklady sú znížené a inovatívne podniky častejšie investujú [4].

Podľa Organizácie pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (OECD) – rozdiely v dĺžke súdneho konania súvisia skôr so štruktúrou výdavkov na súdnictvo a so štruktúrou a správou súdov, než so všeobecným množstvom zdrojov určených pre oblasť spravodlivosti. Medzi faktormi, ktoré sa spájajú s kratšou dĺžkou súdneho konania, OECD uvádza: vyšší podiel výdavkov na automatizáciu v súdnictve, aktívny manažment prípadov či systematickú tvorbu štatistík [15].

Jedna štúdia hovorí, že skrátenie súdneho konania môže zvýšiť tempo rastu pridanej hodnoty, čím sa zvýši miera obratu a zvýši tempo rastu počtu firiem. Taktiež vyššie vnímanie nezávislosti súdnictva má tendenciu súvisieť s vyšším obratom a rastom produktivity [1]. Ďalšia štúdia naznačuje pozitívnu koreláciu medzi vnímanou nezávislosťou súdnictva a priamymi zahraničnými investíciami v strednej a východnej Európe, pretože zahraniční investori veria, že kľúčovým prvkom demokratickej spoločnosti je nezávislosť súdnictva, a tak preferujú podnikanie v demokratickej spoločnosti [2].

Zlepšenie informačného systému obchodného registra by malo viesť aj k eliminácii obchodných spoločností, ktoré sa ocitli v negatívnej fáze podnikania. Rozlišujú sa nasledovné javy [7].

- Mŕtve spoločnosti, t. j. spoločnosti, ktoré prestali vykonávať účel, na ktorý boli založené.
- „Zombie" spoločnosti, t. j. spoločnosti, ktoré sú dlhodobo neziskové, sú dlhovo financované, pričom nie sú schopné pokryť finančné náklady spojené s týmto financovaním.
- Kopáči hrobov (corporate gravediggers). V týchto spoločnostiach mohlo dôjsť k nelegálnemu odčerpaniu majetku, majú vysoké daňové nedoplatky alebo z iného dôvodu je potrebné určitých spoločností sa zbaviť.

K zachyteniu týchto negatívnych javov vie pomôcť štatút spoločnosti v kríze[1], ktorý sa však v obchodnom registri nezverejňuje, ba ani štatutárny orgán spoločnosti nemusí byť o ňom informovaný, avšak vyplýva z účtovnej závierky. Efektívny systém výmazu spoločností z úradnej povinnosti, v prípade ak nevedú účtovníctvo či sa inak odchýlili od výkonu podnikania, spolu s informovaním o získaní „štatútu" spoločnosti v kríze, môže viesť k vyššej kvalite podnikateľského prostredia a predchádzaniu škodám spôsobeným veriteľom ako aj štátu [7].

Okrem týchto aspektov je v Slovenskej republike (SR) oblasť súdnictva a jeho elektronizácie dôležitá z toho dôvodu, že za eurofondové zmluvy v oblasti informatizácie, ktoré boli podpísané medzi septembrom 2012 a augustom 2015, muselo Ministerstvo spravodlivosti SR (MS SR) zaplatiť korekcie vo výške 13,8 mil. eur.[2] Zlepšovanie stavu justície bolo a je, samozrejme, cieľom každej vlády, avšak dosahovanie vytýčených cieľov sa nenapĺňa v dostatočnej miere. Aj to sú dôvody, prečo je oblasť súdnictva súčasťou strategických oblastí zamerania kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ SR) na roky 2021 – 2023 [13].

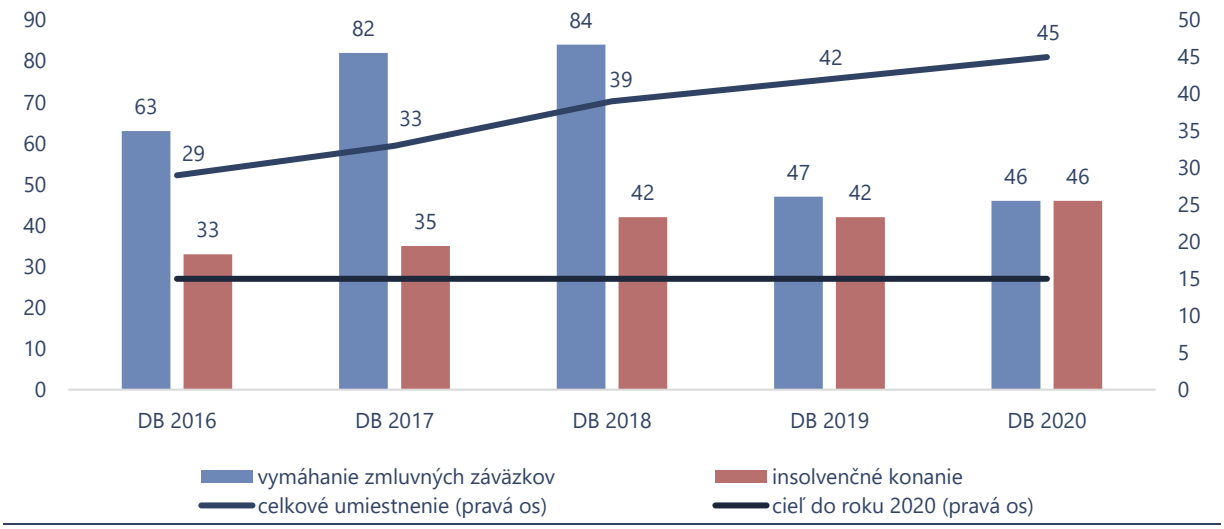
[1] Spoločnosť je podľa zákona v kríze, ak je v úpadku alebo jej úpadok hrozí. Spoločnosti hrozí úpadok, ak pomer jej vlastného imania a záväzkov je menej ako 8 ku 100. To znamená, že spoločnosť je v kríze, ak je vo významnej miere financovaná dlhovo.
[2] Epravo.sk – V rezorte spravodlivosti nie sú zdroje na eurofondové korekcie [on-line].

Tento komentár predstavuje úvod do problematiky súdnictva z pohľadu NKÚ SR a jeho cieľom je poukázať na aktuálne identifikované rizikové oblasti, ktoré sa týkajú podnikateľov, a to najmä na nedostatočný progres v oblasti elektronizácie obchodnej agendy na súdoch. Výber analyzovaných problematík v komentári – elektronická komunikácia, register doložiek právoplatnosti a vykonateľnosti súdnych rozhodnutí, projekt obchodného registra a zápis konečných užívateľov výhod – boli identifikované ako problematické oblasti, ktoré zasiahli podnikateľské subjekty. Tieto oblasti vzišli z dlhodobého monitoringu elektronizácie súdnictva[3] a súčasne boli potvrdené konzultáciami vedenými NKÚ SR so sudkyňou, vyššou súdnou úradníčkou a advokátskou kanceláriou. V ďalších komentároch k problematike súdnictva by sme sa chceli zamerať aj na projekt váženia prípadov[4] či ďalšie projekty v oblasti informatizácie súdnictva.

Dôvera v nezávislosť súdov a sudcov nie je v SR dostatočná

V cieľoch v rámci národných projektov, ktoré sú zamerané na elektronizáciu súdnictva, používa MS SR aj ukazovatele hodnotenia stavu justície. Jedným z komplexných kvantitatívnych hodnotení stavu justície je štúdia Doing Business, od Svetovej banky, kde sa v rámci dvoch oblastí – vymáhateľnosť zmlúv a insolvenčné konania, hodnotia aj ukazovatele v súdnictve (Príloha 1 a 2). Cieľom vlády je v hodnotení kvality podnikateľského prostredia Doing Business postúpiť s Národným programom reforiem na 15. miesto do roku 2020 [8,10]. Napĺňanie tohto cieľa je spojené aj s elektronizáciou justície; či už v časti začatie podnikania alebo vo vymáhaní zmlúv. Umiestnenie Slovenska sa však v celkovom hodnotení zhoršilo z 29. miesta v roku 2016 na 45. miesto v roku 2020 (Graf 1).

Graf 1: Umiestnenie SR v hodnotení Doing Business 2016 – 2020 v insolvenčnom konaní a vymáhaní zmlúv



Zdroj: spracované na základe dát [3].
Poznámka:
(1) V hodnotení Doing Business 2019 sa zlepšilo postavenie SR v oblasti vymáhania zmluvných záväzkov z dôvodu reformy predmetnej oblasti (vymáhanie zmluvných záväzkov sa zjednodušilo kvôli implementácii analyzovaných elektronických služieb a procesov).
(2) V Národnom programe reforiem 2020 sa uvádza, že: časté zmeny metodiky Doing Business neumožňujú konzistentné porovnávanie poradia krajín medzi rokmi. Aj keď sa identifikovala táto skutočnosť, od tohto cieľa sa v hodnotení neupustilo.

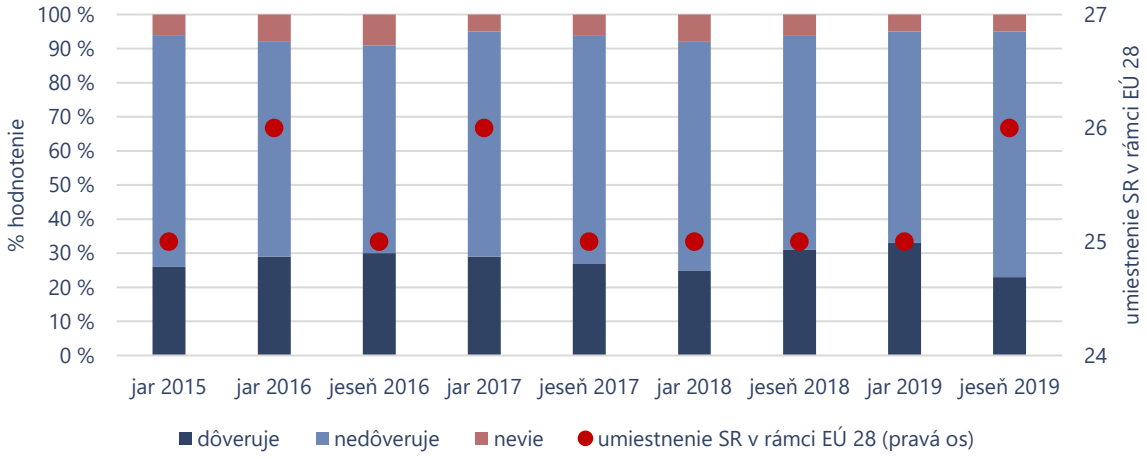
[3] Vybrané články z dlhodobého monitoringu stavu elektronizácie súdnictva:
Najpravo.sk – DORUČOVANIE SÚDU PO NOVOM: Čo prinieslo do praxe tzv. hybridné doručovanie? [on-line].
Podnikajte.sk – Poznáme Byrokratický nezmysel roka 2018! [on-line].
INDEX.sk – Bratislavský obchodný register nestíha zapisovať nové firmy, ani zmeny [on-line].
Zive.aktuality.sk – Na nový obchodný register už vyčlenili 10 mil. eur [on-line].
[4] http://web.ac-mssr.sk/vazenie-pripadov/

Taktiež sa vlády v programových vyhláseniach na roky 2016 – 2020 a 2020 – 2024 zaviazali, že budú vytvárať predpoklady na systematické zlepšovanie postavenia SR voči krajinám OECD a EÚ v hodnoteniach podnikateľského prostredia (napr. postavenie SR v prieskumoch Doing Business).

Okrem kvantitatívnych dát sa dá kvalita súdnictva hodnotiť aj na základe prieskumov verejnej mienky. Tento ukazovateľ sa taktiež vyhodnocuje pri reformnom zámere Najvyššieho súdu [14], v ktorom je stanovená cieľová hodnota 60 % dôvery.[5] Eurobarometer dvakrát ročne vyhodnocuje dôveru v justíciu v krajinách EÚ. Dôvera v justíciu v SR je dlhodobo jedna z najhorších z členských štátov EÚ (Graf 2), ba dokonca sa v jesennom prieskume 2019 zhoršila o 10 p. b a dosiahla najhoršiu úroveň za posledných päť rokov. V úvode komentára sa poukazuje na štúdie, ktorých záverom je, že vnímanie nezávislosti súdnictva má súvis s vyšším obratom, rastom produktivity a priamymi zahraničnými investíciami [1, 2].

Podľa konzultačnej správy MMF zvyšovanie dôvery v justíciu môže pomôcť pri zlepšovaní všeobecného podnikateľského prostredia a tiež pri zachovaní stability v oblasti konkurencieschopnosti podnikov [11]. Vnímanie nezávislosti súdnictva verejnosťou i podnikateľmi na Slovensku je na najnižšej úrovni spomedzi štátov EÚ, čo odrádza od investovania a limituje hospodársky rast.

Graf 2: Dôvera v justíciu podľa Eurobarometra v rokoch 2015 – 2019



Zdroj: spracované na základe dát [6].

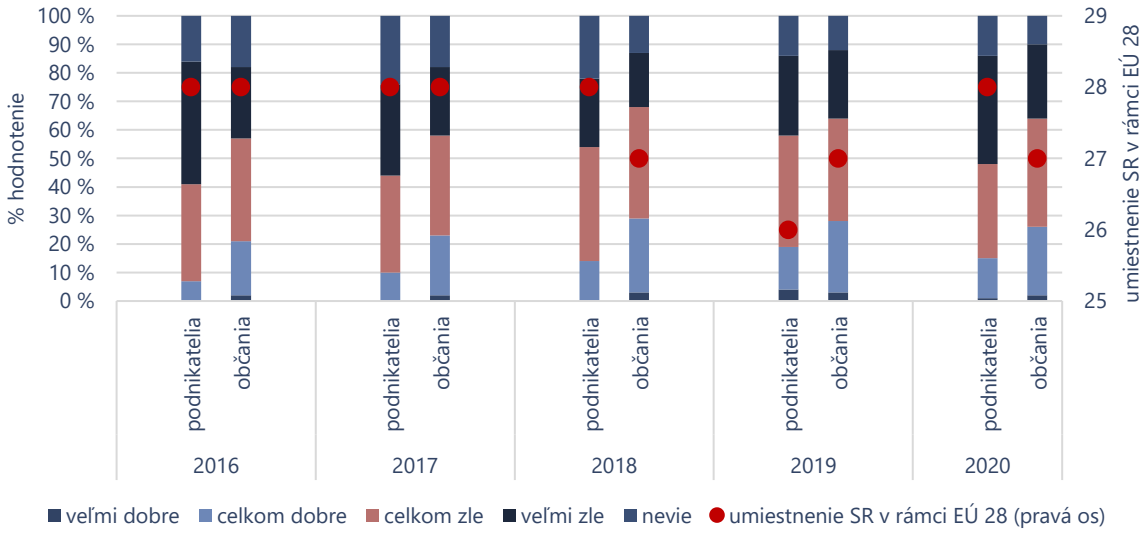
Poznámka: Odpoveď respondentov na otázku: Rád by som od Vás vedel, ako veľmi dôverujete v predmetné inštitúcie. Prosím povedzte mi pre každú z nasledovných inštitúcií, či jej skôr dôverujete alebo skôr nedôverujete. Ako to je s justíciou (národným) právnym systémom?

V ďalšom kvalitatívnom rebríčku občania a podnikatelia hodnotia nezávislosť súdov a sudcov vo svojej krajine spomedzi krajín EÚ. V tomto rebríčku bolo Slovensko vnímané svojimi podnikateľmi a občanmi, z hľadiska nezávislosti súdov a sudcov, ako jedna z najhorších krajín zo všetkých krajín EÚ (Graf 3). Miera dôvery v nezávislosť sa síce v roku 2019 zvýšila, keď sa Slovensko posunulo na 26. miesto medzi podnikateľmi a 27. miesto medzi občanmi, v roku 2020 sa však dôvera v nezávislosť súdov a sudcov medzi podnikateľmi vrátila k najhoršej spomedzi krajín EÚ. Miera dôvery v nezávislosť súdov sa počas rokov 2016 – 2020 pri podnikateľoch v krajinách EÚ zvýšila zo 48 na 54 %, na Slovensku zo 7 na 15 %. Medzi občanmi EÚ sa táto dôvera zvýšila z 52 na 56 %, na Slovensku z 21 na 26 %. Na základe toho

[5] Okrem Eurobarometra bol realizovaný aj prieskum verejnej mienky Súdnou radou SR a VIA IURIS. Tento bol realizovaný v rokoch 2013, 2015, 2016. Na otázku, do akej miery dôverujete alebo nedôverujete slovenským súdom a súdnictvu, v roku 2016 respondenti odpovedali: 1,8 % - úplne dôveruje, 31,1 % - skôr dôveruje, 37,2 % - skôr nedôveruje, 23,2 - vôbec nedôveruje a 6,8 % - nevie. Oproti roku 2015 vzrástla miera dôvery o 11 % a poklesla miera nedôvery o 14 %. Viac na: http://www.sudnarada.gov.sk/data/files/740_prieskum_sprava-z-vyskumu-dovera.pdf

možno konštatovať nedostatočnú dôveru v nezávislosť súdov a sudcov v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ.

Graf 3: Nezávislosť súdov a sudcov podľa Eurobarometra v rokoch 2016 – 2020



Zdroj: spracované na základe dát [5].

Poznámka: Odpoveď respondentov na otázky: Ako by ste hodnotili súdny systém (v krajine) z hľadiska nezávislosti súdov a sudcov? Povedali by ste, že je veľmi dobrý, celkom dobrý, celkom zlý alebo veľmi zlý?

Neuspokojujúca kvalita elektronickej komunikácie v súdnictve

Pre potreby analýzy hodnotenia vybraných elektronických služieb v súdnictve – elektronická komunikácia, register doložiek právoplatnosti a vykonateľnosti súdnych rozhodnutí, projekt obchodného registra a zápis konečných užívateľov výhod – bola zvolená metodika popísaná v Boxe v Prílohe 3.

Právny poriadok s účinnosťou od 1. júla 2017, resp. 2018[6] upravil pre orgány verejnej moci, advokátov, súdnych exekútorov, notárov a správcov povinnosť v konaní pred súdom doručovať podania do elektronickej schránky súdu a používať pri elektronickej komunikácii so súdom elektronickú schránku aktivovanú na doručovanie, ktorej sú majiteľom.[7]

Vytvorením webového sídla e-žaloby v roku 2017 sa vytvorila duplicitná možnosť pre komunikáciu, resp. doručovanie podaní v oblasti súdnictva, keďže stále možno doručovať podania aj cez elektronickú schránku na slovensko.sk. Užívatelia predmetných webových sídel, vzhľadom na vlastnosti komunikácie (vkladanie dokumentov, spôsob doručovania, technické správy, odstávky systému a pod.), preferujú jedno alebo druhé webové sídlo, v závislosti od potrebnej funkcionality užívateľa. Vybrané príklady dobrej praxe zo slovensko.sk[8], ktoré zjednodušujú komunikáciu, by sa mohli aplikovať aj v prípade služieb e-žaloby.

V informačných systémoch, ktoré používajú advokáti (elektronické schránky či elektronický súdny spis), vládne pri označovaní prijímanej a odosielanej pošty zjavná „anarchia", keďže súdy označujú názvy

[6] https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6275
[7] https://www.slovensko.sk/sk/oznamy/detail/_elektronicka-komunikacia-so-su
[8] Príklady dobrej praxe zo slovensko.sk sú napr.: automatické preberanie názvu dokumentu, ktorý sa uloží do príloh, menej technických správ po odoslaní podania, neodhlasovanie z portálu počas podávania dokumentu či väčšia stabilita systému.

dokumentov rôznymi názvami bez jednoznačnej ľahkej identifikácie dokumentu, t. j. najmä akej veci sa týka (spisová značka) a druh rozhodnutia. Z dôvodu uľahčovania vzájomnej komunikácie by mal existovať záväzný manuál disponujúci definíciou číselníkov pre označovania dokumentov, aby z názvu dokumentu bolo jednoznačne jasné, o aké podanie a v akej veci ide.

Hoci portál umožňuje rezerváciu termínu na fyzické nahliadnutia do spisu, pri rezervácii termínu je uvedená informácia, že „... každá žiadosť je posudzovaná príslušným zamestnancom súdu, preto jej vybavenie môže trvať niekoľko pracovných dní". Z toho dôvodu sa javí efektívnejšie ďalej využívať telefonickú rezerváciu na infocentre. Úprava predmetnej služby cez on-line kalendár, ktorý by umožňoval rezerváciu bez ďalšieho posudzovania rezervácie zo strany zamestnanca súdu, by znížila vyťaženosť infocentra a zvýšila efektívnosť tejto služby.

Podľa vyjadrenia MS SR, odstávky ich informačných systémov (elektronický súdny spis a e-žaloby) sú plánované jedenkrát týždenne v rozsahu 1,5 hodiny po pracovnej dobe (od 16:00 h). Pri plánovaní odstávok by mal majiteľ informačných systémov prihliadať na užívateľov, ktorí využívajú podávanie dokumentov cez e-žaloby či sledujú elektronický súdny spis. Vzhľadom na plynutie lehôt je pre týchto užívateľov dôležitá dobrá dostupnosť možnosti podania aj po štandardnej pracovnej dobe, keďže uplynutie lehoty končí až po uplynutí polnoci. Dobrým príkladom je portál slovensko.sk, ktorý má zverejnené plánované odstávky a veľká časť odstávok začína až po polnoci alebo cez víkend, kedy je plynutie lehôt pre účastníkov konania bezpredmetné.[9]

MS SR po realizovaných reformách v elektronickej komunikácii či ďalších elektronických službách (elektronický súdny spis, slov-lex a pod.) nerealizovalo vyhodnotenie užívateľskej vhodnosti služieb a legislatívnych zmien, ktoré by mu pomohli zlepšiť obraz o kvalite týchto služieb a možnosti realizovať aj drobné zmeny, ktoré by zvýšili kvalitu služieb.

Potenciál elektronických služieb sa nevyužíva naplno

V máji 2019 spustilo MS SR ďalší informačný systém, ktorým je register doložiek právoplatnosti a vykonateľnosti súdnych rozhodnutí.[10] Registrom malo, podľa MS SR, dôjsť k zníženiu administratívnej záťaže súdov aj oprávnených osôb. Došlo k tomu však len čiastočne, keďže v registri možno preveriť, či predmetné rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť a vykonateľnosť, avšak bez právnej záväznosti, t. j. má len informatívny charakter. Súd následne doručuje vyhotovenú doložku právoplatnosti spolu s rozhodnutím do elektronickej schránky účastníka konania.

MS SR síce informovalo, že súčasné nastavenie systému bez právnej záväznosti je len do uplynutia doby na oboznámenie sa so systémom, ale súčasne verejne nestanovilo dobu alebo ukazovatele, ktoré by určili, dokedy sa bude musieť verejnosť v takomto režime oboznamovať o právoplatnosti a vykonateľnosti.

Pri dobre mienenej elektronickej službe MS SR nevyužilo jej možný potenciál naplno. V prípade právnej záväznosti by došlo nielen k zníženiu zaťaženia súdov, ale taktiež by fyzické a právnické osoby nemuseli predkladať doklady o právoplatnosti a vykonateľnosti exekučného titulu k návrhu na vykonanie exekúcie.

[9] https://www.slovensko.sk/sk/oznamy/plan-odstavok
[10] https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=2532

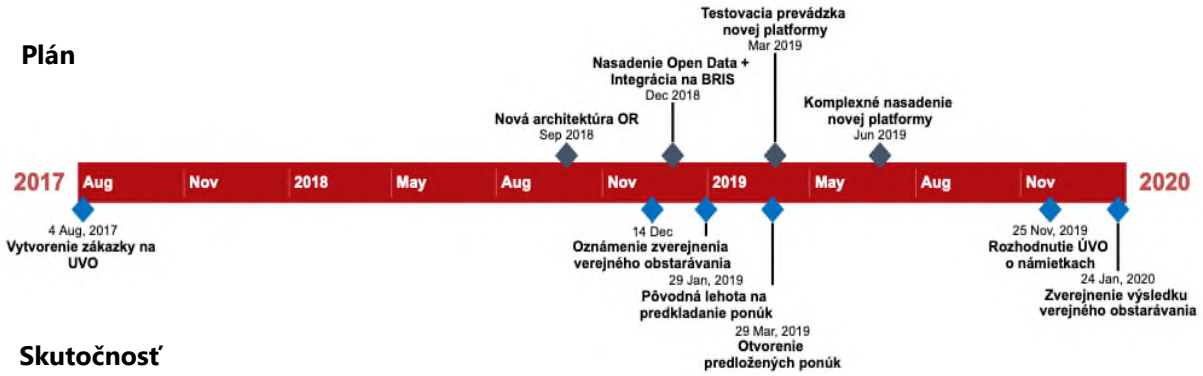
Projekt obchodného registra

NKÚ SR pozitívne hodnotí, že MS SR pred reformou obchodného registra predložilo vláde na schválenie Návrh opatrení na zlepšenie fungovania obchodného registra [12], ktorý vytvára cestovnú mapu krokov na zmeny vo fungovaní obchodného registra a analyticky hodnotí problematické oblasti (elektronická verzia zbierky listín a pod.). Cieľom projektu je zlepšiť funkcionalitu obchodného registra, zrýchliť proces zapisovania osôb do obchodného registra a zvýšiť počet registrátorov. Informačná časť nového obchodného registra bola hodnotená projektom Hodnoty za peniaze ako ekonomicky rentabilná a opodstatnená, jednotlivé varianty boli detailne popísané a zhodnotené [9].

Vzhľadom na predlžovanie času verejného obstarávania však MS SR čiastočne neplnilo uznesenie vlády SR, keďže do konca roka 2018 nepredložilo návrhy právnych predpisov, ktoré by umožňovali zavedenie registrácie do obchodného registra externým registrátorom. Plnenie ďalších úloh, ktoré má MS SR splniť do konca roka 2020, bude závisieť od výsledku verejného obstarávania a implementácie nového informačného systému.

Podľa Schémy 1 je aktuálnou príčinou nekonania v oblasti verejného obstarávania posledný krok v predmetnom štádiu, a to podpis zmluvy s úspešným uchádzačom, ktorý sa nemohol uskutočniť vzhľadom na rozhodovanie Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO) o námietkach. Druhé konanie o námietkach bolo právoplatne skončené 16. augusta 2020 tým, že ho ÚVO zastavil.[11] Podľa súťažných podkladov a návrhu zmluvy je lehota na vykonanie a odovzdanie nového obchodného registra stanovená na obdobie najneskôr 18 mesiacov odo dňa účinnosti zmluvy.[12]

Schéma 1: Plán a skutočná realizácia projektu obchodného registra



Zdroj: ÚVO[13] a MS SR[14].

Stanovené ciele a merateľné ukazovatele výkonnosti, ktoré mali byť dosiahnuté v roku 2018, sa nesplnili, keďže nebol obstaraný nový informačný systém a nebola pripravená nadväzujúca zmena právnych predpisov. Z toho dôvodu: neznížil sa priemerný čas potrebný na zapísanie obchodnej spoločnosti – z 2 dní na obratom; nezvýšil sa počet subjektov, ktoré môžu zapísať obchodnú spoločnosť – 8 súdov na 150 registrátorov; neznížil sa počet procedúr potrebných pre zmeny v obchodnej spoločnosti – z 5 na obratom.

Tri z piatich merateľných ukazovateľov projektu, ktoré sa týkajú vypracovania analýz a štúdií, sú splnené na 100 %. V prípade implementácie inovatívnych procesov u 150 subjektov a pri jednom návrhu na

[11] ÚVO. 2020. Prehľad rozhodnutí o námietkach. [on-line].
[12] https://www.uvo.gov.sk/vyhladavanie-zakaziek/detail/dokumenty/409910
[13] Tamtiež.
[14] http://www.reformuj.sk/wp-content/uploads/2017/09/Opis-projektu-5.pdf

zlepšenie podnikateľského prostredia je plnenie ukazovateľov na úrovni 0 %. Projekt meška aj v prípade vybraných míľnikov, keď v júli 2019 mali byť vyčistené nekorektné údaje a zlé zápisy v obchodnom registri. Na základe stanoviska MS SR sa táto časť len pripravuje a vzhľadom na koronakrízu bol proces spomalený.

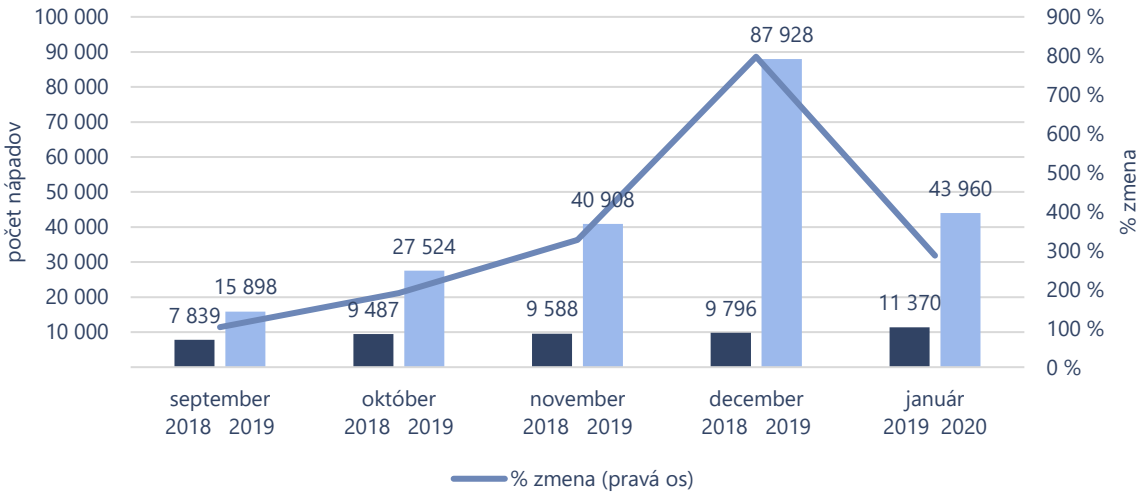
Dôvodmi nenapĺňania cieľov v projekte obchodného registra a v ďalších aktuálnych projektoch MS SR v oblasti elektronizácie justície je aj nedostatočné personálne zabezpečenie riešenia projektov, ktoré nezodpovedá plánovaným rozpočtom.

Zápis konečných užívateľov výhod – dvakrát meraj a raz rež

Vzhľadom na to, že MS SR nezabezpečilo informačný systém, ktorý by pomohol sprocesovať registráciu konečných užívateľov a aktuálny systém obchodného registra nebol vhodný ani dostatočný na povinnosť, s ktorou sa súdy museli vysporiadať, zápis konečných užívateľov výhod nadmerne zaťažil súdy pri vybavovaní agendy obchodného registra.

Povinnosť zhromažďovať informácie o konečných užívateľoch výhod vyplynula Slovensku na základe smernice[15]. MS SR síce poskytlo dostatočný časový horizont na zápis konečných užívateľov výhod, od 1. júla 2018 do 31. decembra 2019, ale na základe poučenia z aktivácie elektronických schránok či ďalších projektov mohlo a malo predpokladať, že zvýšený počet návrhov na zápis konečných užívateľov výhod bude práve počas posledných mesiacov splnenia si povinnosti. V decembri 2019 sa zvýšil počet podaní v porovnaní s decembrom 2018 o 798 % (Graf 4).

Graf 4: Nápad vecí v agende obchodného registra v rokoch 2018 – 2020



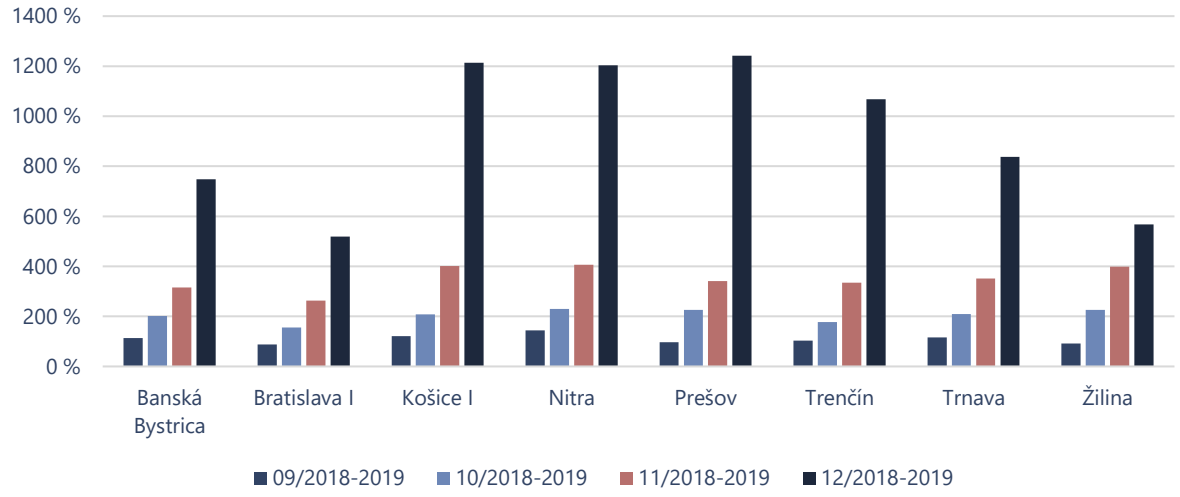
Zdroj: Analytická jednotka MS SR. Koncoročný rapídny nárast návrhov na zmenu údajov zapísaných v obchodnom registri.[16]

Nárast počtu nápadov za jednotlivé registrové súdy bol v posledných mesiacoch roku 2019 v porovnaní s predchádzajúcim rokom značný na všetkých súdoch (Graf 5). Najväčší medziročný nárast nápadov bol v decembri 2019 na registrovom súde Prešov, a to vo výške 1 241 %. Ak však porovnáme objem nápadov, jednoznačne dominuje registrový súd Bratislava I s 51 659 nápadmi v agende Obchodného registra za september až december 2019 (v roku 2018 za rovnaké sledované obdobie mal 14 159 nápadov). Zo zverejnených dát nemožno jednoznačne stanoviť počet nápadov v agende Obchodného registra, ktoré

[15] Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES.
[16] http://web.ac-mssr.sk/vizualizacie-dat/

boli spojené so zápisom konečného užívateľa výhod v sledovanom období, ale v porovnaní s prechádzajúcim obdobím a realizovaním len tejto významnej zmeny v obchodnom registri sa dá predpokladať veľká významnosť tohto vplyvu.

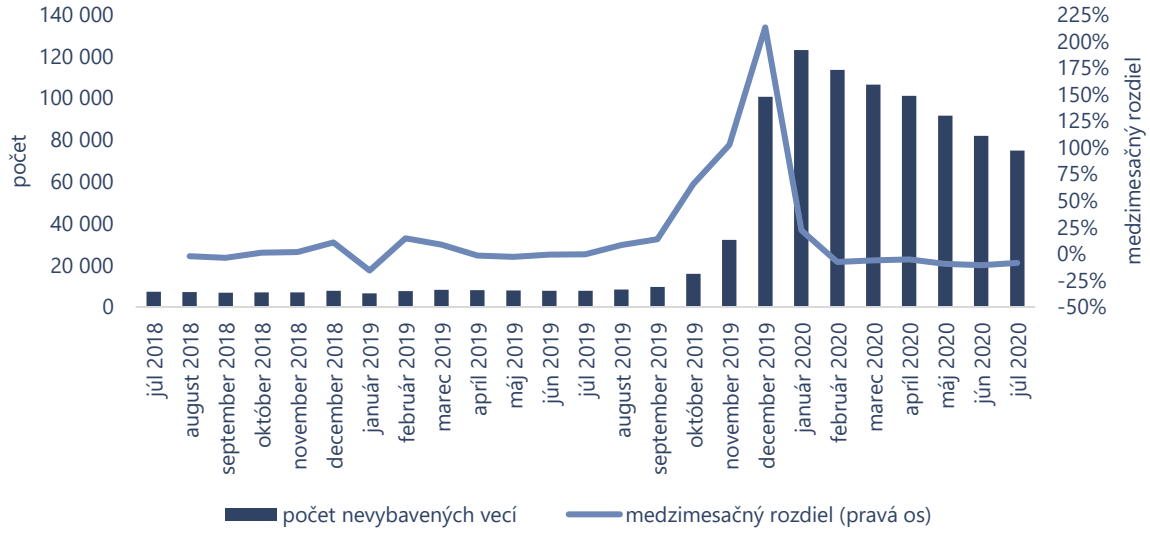
Graf 5: Vývoj nápadu vecí v agende Obchodného registra podľa súdov v septembri – decembri 2018 a 2019 (medziročný percentuálny rozdiel v jednotlivých mesiacoch)



Zdroj: Analytická jednotka MS SR. Koncoročný rapídny nárast návrhov na zmenu údajov zapísaných v obchodnom registri.[17]

MS SR novelizovalo zákon a predĺžilo do 30. júna 2020[18] registrovým súdom obdobie, do ktorého musia zapísať návrh na zápis konečného užívateľa výhod. Na základe vývoja nevybavených vecí (Graf 6) možno konštatovať ich pomalé zníženie, ktoré však na splnenie zákonnej povinnosti nepostačovalo.

Graf 6: Vývoj počtu nevybavených vecí Obchodného registra v rokoch 2018 – 2020



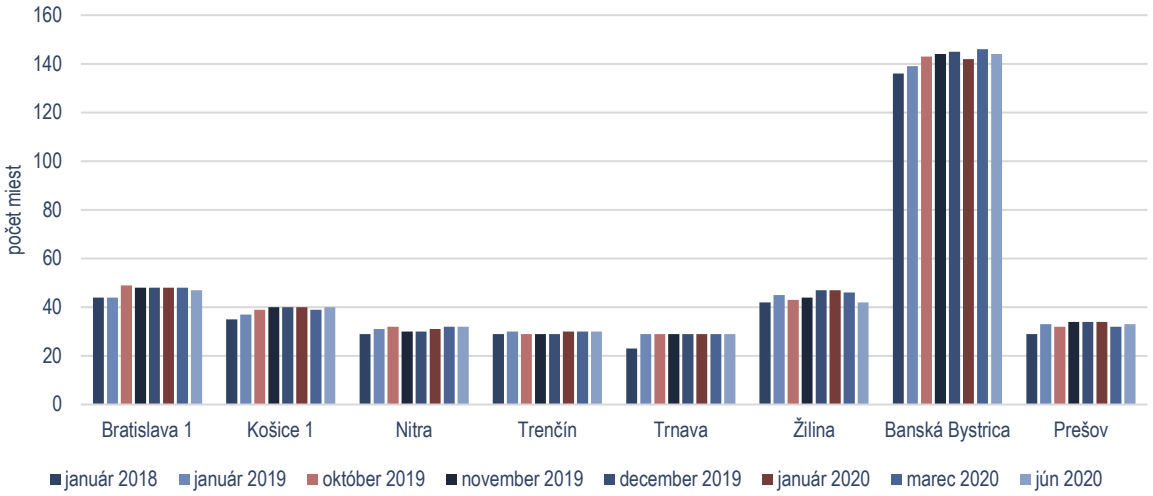
Zdroj: Analytická jednotka MS SR.[19]

MS SR pri príprave povinnosti zápisu konečného užívateľa výhod nedostatočne zabezpečilo informačno-technologické vybavenie a personálne kapacity na súdoch na zvládnutie splnenia zákonnej povinnosti. V žiadnom z registrových súdov nedošlo k výraznejšiemu nárastu počtu obsadených miest vyšších

[17] Tamtiež.
[18] https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2019/311/20191101.html
[19] http://web.ac-mssr.sk/dashboard/

súdnych úradníkov, ktorí vykonávajú aj zápisy v obchodnom registri (Graf 7).[20] Táto povinnosť následne neprimerane ovplyvnila zápisy do obchodného registra, ktoré by podľa zákona mali byť vykonané do dvoch pracovných dní, avšak neboli.[21] V analýze vplyvov na rozpočet verejnej správy zákona, ktorým sa ustanovila povinnosť zápisu konečných užívateľov výhod, sa síce určilo zvýšenie počtu zamestnancov o dvoch, ale len na Štatistickom úrade SR.[22] Naplnenie predmetnej povinnosti malo byť jednoznačne spojené s dočasným zvýšením počtu zamestnancov, resp. zabezpečením informačných systémov obchodného registra či zvýšením počtu subjektov na vybavenie došlých návrhov na zápis konečného užívateľa výhod.

Graf 7: Vývoj obsadených miest vyšších súdnych úradníkov vo vybraných mesiacoch rokov 2018 – 2020



Zdroj: Analytická jednotka MS SR.

[20] Priemerná obsadenosť rozpísaných miest vyšších súdnych úradníkov v analyzovaných mesiacoch v rokoch 2018 – 2020 bola na úrovni 97 %.
[21] Príklady novinových článkov:
https://e.dennikn.sk/1790733/na-zapis-do-obchodneho-registra-sa-caka-mesiace-narastla-agenda-chybaju-ludia-it-system-je-na-odpis/
https://www.noviny.sk/slovensko/509157-prietahy-na-obchodnom-registri-hromadne-ziadosti-paralyzovali-sudnych-uradnikov
https://e.dennikn.sk/1649111/sudni-uradnici-opat-nestihaju-zapisy-do-obchodneho-registra/
[22] https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6594

Použitá literatúra

[1] BOVE, V – ELIA, L. 2017. The judicial system and economic development across EU Member States [on-line].
[2] BÜLENT, D. 2012. Effect of judicial independence on foreign direct investment in Eastern Europe and South Asia [on-line].
[3] DOING BUSINESS, 2016 – 2020. Reports [on-line].
[4] EK, 2020. The 2020 EU Justice Scoreboard [on-line].
[5] EUROBAROMETER. 2016 – 2020. Perceived independence of the national justice systems in the EU among companies a Perceived independence of the national justice systems in the EU among the general public [on-line].
[6] EUROBAROMETER, 2015 – 2019. Standard Eurobarometer [on-line].
[7] GRAMBLIČKOVÁ, B. – KAČALJAK, M. 2019. Ako (ne)platiť dane v 21. storočí? [on-line].
[8] MF SR. 2020. Národný program reforiem Slovenskej republiky 2020 [on-line].
[9] MF SR. 2017. Hodnota za peniaze projektu Informačný systém Obchodného registra SR [on-line].
[10] MF SR. 2011. Prehľad štrukturálnych indikátorov [on-line].
[11] MMF. 2019. Slovak Republic: 2019 Article IV Consultation – Press Release; Staff Report [on-line].
[12] MS SR. 2018. Návrh opatrení na zlepšenie fungovania obchodného registra [on-line].
[13] NKÚ SR. 2020. Strategické oblasti zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR na roky 2021 – 2023 [on-line].
[14] NS SR. 2018. Reformný zámer. Kancelária Najvyššieho súdu Slovenskej republiky – Zefektívnenie činností [on-line].
[15] OECD. 2013. What makes civil justice effective? [on-line].

Príloha 1: Kategória vymáhania zmlúv v Doing Business

rok	umiestnenie v kategórii	vzdialenosť od hraničného bodu (0 - 100)	čas (dni)	náklady (% z nároku)	index kvality súdneho procesu
DB 2016	63	61,69	705	30	12
DB 2017	82	58,92	705	30	10,5
DB 2018	84	58,63	775	30,6	11,5
DB 2019	47	66,12	775	20,5	13,5
DB 2020	46	66,1	775	20,5	13,5

Zdroj: Doing Business

	čas				náklady			
rok	podanie a doručenie	súdny proces a rozsudok	vykonanie rozsudku	celkový čas	poplatky za advokáta	súdne poplatky	poplatky za vykonanie	celkové náklady
DB 2020	70	525	180	775	14	6,4	0,1	20,5

Zdroj: Doing Business

DB 2020 - index kvality súdneho procesu	odpoveď	skóre
Štruktúra súdov a súdnych konaní (0 – 5)		**3,5**
1. Existuje súd alebo oddelenie súdu, ktoré sa venujú výlučne riešeniu obchodnoprávnych sporov? (0 –1,5)	nie	0
2. Súd pre menšie súdne spory (spory s nízkou hodnotou) (0 – 1,5)		1,5
2.a. Existuje súd alebo urýchlené konanie pre menšie súdne spory?	áno	
2.b. Ak áno, je povolené zastupovať seba samého?	áno	
3. Je možné zabavenie majetku pred súdnym konaním? (0 – 1)	áno	1
4. Sú nové prípady prideľované sudcom náhodne? (0 – 1)	áno, automaticky	1
5. Má dôkazová váha svedectva ženy na súde rovnakú hodnotu ako dôkazová váha svedectva muža? (-1 – 0)	áno	0
Riadenie prípadov (0 – 6)		**4**
1. Časové lehoty (0 – 1)		0
1.a. Existujú zákony alebo iné predpisy, ktoré stanovujú celkové časové lehoty pre hlavné súdne úkony v občianskoprávnom konaní?	áno	
1.b. Ak áno, sú tieto lehoty stanovené aspoň pre 3 súdne úkony?	nie	
1.c. Dodržiavajú sa tieto normy vo viac než 50 % prípadov?	áno	
2. Odročenia (0 – 1)		0
2.a. Upravuje zákon maximálny počet odročení, ktoré možno udeliť?	nie	
2.b. Sú odročenia obmedzené na nepredvídané a výnimočné okolnosti?	nie	
2.c. Ak existujú pravidlá na odročenie, dodržiavajú sa vo viac než 50 % prípadov?	N/A	
3. Môžu byť 2 z nasledujúcich 4 správ vytvorené o kompetentnom súde: (i) správa o čase na vyriešenie prípadu; (ii) správa o miere vyriešených prípadov; (iii) správa o veku nevyriešených prípadov; a (iv) správa o pokroku pre jednotlivý prípad? (0 – 1)	áno	1
4. Je predbežné prejednanie sporu pred súdnym konaním súčasťou techniky riadenia prípadov používanej na príslušnom súde? (0 – 1)	áno	1
5. Existujú na príslušnom súde elektronické nástroje riadenia prípadov na použitie pre sudcov? (0 – 1)	áno	1

6. Existujú na príslušnom súde elektronické nástroje riadenia prípadov na použitie pre právnikov? (0 – 1)	áno	1
Automatizácia súdov (0 – 4)		**4**
1. Je možné podať pôvodnú žalobu elektronicky prostredníctvom špecializovanej platformy na príslušnom súde? (0 – 1)	áno	1
2. Je možné vykonať doručovanie elektronicky pre žaloby podané na príslušnom súde? (0 – 1)	áno	1
3. Je možné zaplatiť súdne poplatky elektronicky na príslušnom súde? (0 – 1)	áno	1
4. Zverejnenie rozsudkov (0 – 1)		1
4.a. Sú rozsudky v obchodnoprávnych sporoch na všetkých úrovniach sprístupnené širokej verejnosti prostredníctvom publikácie v oficiálnych vestníkoch, novinách alebo na internete/webovej stránke súdu?	áno	
4.b. Sú rozsudky v obchodnoprávnych sporoch na úrovni odvolacieho a najvyššieho súdu sprístupnené širokej verejnosti prostredníctvom publikácie v oficiálnych vestníkoch, novinách alebo na internete/webovej stránke súdu?	áno	
Alternatívne riešenie sporov (0 – 3)		**2**
1. Arbitráž (0 – 1,5)		0,5
1.a. Je obchodná arbitráž upravená konsolidovaným zákonom alebo konsolidovanou kapitolou/časťou platných civilných procesných kódexov, ktoré v podstate zahŕňajú všetky jej aspekty?	áno	
1.b. Existujú nejaké obchodnoprávne spory – s výnimkou tých, ktoré sa týkajú verejného poriadku alebo verejnej politiky – ktoré nemôžu byť predmetom arbitrážneho konania?	áno	
1.c. Sú platné rozhodcovské doložky alebo zmluvy obvykle vymáhané súdom?	nie	
2. Dobrovoľná mediácia/zmierovacie konanie (0 – 1,5)		1,5
2.a. Sú dobrovoľná mediácia/zmierovacie konanie dostupné?	áno	
2.b. Sú mediácia/zmierovacie konanie upravené konsolidovaným zákonom alebo konsolidovanou kapitolou/časťou platných civilných procesných kódexov, ktoré v podstate zahŕňajú všetky aspekty mediácie/zmierovacieho konania?	áno	
2.c. Existujú finančné stimuly pre strany, aby sa pokúsili o mediáciu/zmierovacie konanie (t. j. vrátenie súdneho poplatku, úľavy na dani z príjmu, atď.)?	áno	

Zdroj: Doing Business.

Príloha 2: Kategória insolvenčné konanie v Doing Business

	umiestnenie v kategórii	vzdialenosť od hraničného bod (0 – 100)	čas (roky)	náklady (% z hodnoty majetku dlžníka)	výťažok (cent na dolár dlhu)	index insolvenčného rámca (0-16)
DB 2016	33	70,4	4	18	54,7	13
DB 2017	35	70,53	4	18	55,6	13
DB 2018	42	66,08	4	18	47,3	13
DB 2019	42	66,9	4	18	48,8	13
DB 2020	46	65,6	4	18	46,1	13

Zdroj: Doing Business

Príloha 3: Box o metodike zisťovania kvality elektronických služieb v súdnictve

BOX: Metodika zisťovania kvality elektronických služieb v súdnictve

NKÚ SR realizoval stretnutia s reprezentatívnymi zástupcami rôznych skupín užívateľov týchto služieb v SR – sudca, vyšší súdny úradník a advokáti. Sudkyňa z Okresného súdu Trnava zhromaždila informácie o stave a podmienkach práce aj od svojich kolegov sudcov, vyšších súdnych úradníkov a asistentov. Vyššia súdna úradníčka bola z obchodného kolégia Okresného súdu Bratislava I. Advokáti boli z jednej z najväčších advokátskych kancelárií na Slovensku, ktorá sa zaoberá širokou škálou agendy pre právnické osoby.

Obsahom rozhovorov boli podľa typov subjektov nasledovné témy:

- doručovanie žalôb a iných podaní na súdy,
- spustenie časových rámcov a súvisiacej technickej funkcionality,
- tvorba štruktúrovaných rozhodnutí,
- štandardizované elektronické formuláre a ich využitie,
- využívanie elektronického súdneho spisu, poznatky z jeho využívania a prínosy,
- systém vyhotovenia zvukových záznamov súdnych pojednávaní,
- mzdové ohodnotenie v justícii,
- súčasný systém obchodného registra (zápisy, výmazy a osobitne zápis konečných užívateľov výhod),
- elektronická zbierka zákonov a komerčné riešenia,
- využívanie lustrácií v registri obyvateľov, evidencii cudzincov či oversi.gov.sk,
- register doložiek právoplatnosti a vykonateľnosti.

NKÚ SR poskytli v predmetných oblastiach informácie a poukázali praktickými ukážkami a príkladmi na aktuálny stav. Na základe nazhromaždených poznatkov od subjektov a súčasne z dlhodobého monitoringu elektronizácie súdnictva boli vybrané nasledovné rizikové oblasti, ktoré výrazne ovplyvnili prácu subjektov v predchádzajúcich rokoch s dosahom na súčasnosť:

- **elektronická komunikácia,**
- **register doložiek právoplatnosti a vykonateľnosti súdnych rozhodnutí,**
- **projekt obchodného registra a**
- **zápis konečných užívateľov výhod**.