



## POZIČNÝ DOKUMENT

# INICIATÍVY ZA „VLÁDU ZÁKONA“ – RULE OF LAW INITIATIVE

## Súhrn hlavných bodov

Štrnásť (14) podnikateľských asociácií, zamestnávateľských združení a obchodných komôr vytvorilo širokú odbornú koalíciu, ktorá sa počas roka 2014 venovala otázkam súvisiacim s fungovaním Slovenska ako právneho štátu. Zámerom spoločnej iniciatívy „za vládu zákona“ („Rule of Law“) je reagovať na existujúce problémy legislatívneho procesu, vysokú mieru korupcie a neuspokojivý stav justície na Slovensku. Na tieto problémy individuálne dlhodobo poukazovali viaceré vyššie uvedené subjekty. Spoločným znakom týchto problémov je nestabilné právne prostredie, ktoré sťažuje podnikateľské aktivity, a tým obmedzuje využitie ekonomického potenciálu Slovenska. Tento pozičný dokument je výsledkom práce expertných pracovných skupín, pozostávajúcich z odborníkov jednotlivých asociácií a ich členských firiem. Títo experti spoločne identifikovali hlavné problémy a zároveň navrhli súbor odporúčaní a špecifických krokov, ktoré by sme radi prediskutovali s predstaviteľmi vlády SR a parlamentu a následne sa aktívne podieľali na ich implementácii.

Hlavné oblasti iniciatívy:

1. Transparentnosť a predvídateľnosť legislatívneho procesu
2. Odstránenie korupcie ako negatívneho a škodlivého faktoru pre reputáciu Slovenska
3. Transparentná a efektívna justícia ako pevný základ pre domácich aj zahraničných investorov

### 1. Transparentnosť a predvídateľnosť legislatívneho procesu

Slovenská legislatíva prešla po roku 1989 bezprecedentným vývojom a dnes je plne kompatibilná s právnym poriadkom demokratických štátov s trhovou ekonomikou. Tento stav bol však dosiahnutý spôsobom procesu prijímania legislatívy, ktorý uprednostňuje rýchlosť zmeny legislatívy pred kvalitou a stabilitou jednotlivých právnych noriem a legislatívy ako celku. Aj keď tento vývoj bol opodstatnený hlbokými spoločenskými zmenami, súčasná situácia si vyžaduje zmenu kritérií pri tvorbe legislatívy a dôraz na stabilitu, kvalitu a predvídateľnosť. Sme presvedčení, že dobre vykonateľná legislatíva, ktorá chráni verejné záujmy a podporuje etické a transparentné podnikanie, je cieľom všetkých strán. Pravidlá týkajúce sa legislatívneho procesu, ktoré sú v súčasnosti na Slovensku v platnosti, sú principiálne dobré, ale zlyháva prax spojená s ich aplikáciou. Systematický proces konzultácií s podnikateľskou sférou navrhujeme doplniť o kvalitné hĺbkové analýzy dopadov navrhovaných zákonných i podzákonných noriem, ktorých absencia zapríčiňuje viaceré následné novelizácie, čím sa zhoršuje nielen stabilita a predvídateľnosť právneho prostredia, ale narúša sa aj „úcta k zákonu“ ako kľúčovej podmienky k jeho vymožitelnosti. V rámci tejto oblasti sme sa preto venovali otázkam systematického prístupu ku komunikácií so zástupcami podnikateľského prostredia, problematike dopadových štúdií a doložiek vplyvov na podnikateľské prostredie, ale aj oblasti transpozície európskej legislatívy a otázkam nepriamej novelizácie zákonov cez pozmeňujúce poslanecké návrhy.

### Hlavné odporúčania

- ✓ Systematický a transparentný prístup v komunikácií s podnikateľskou sférou a zástupcami zamestnávateľov o legislatívnych zmenách:
  - Zaviesť povinnosť vytvárať pracovné skupiny a viesť konzultácie s dostatočným časovým predstihom - od prípravy legislatívnych zámerov (vrátane zverejňovania na Portáli právnych predpisov)
  - Zaviesť pravidelné medzirezortné stretnutia so zástupcami podnikateľskej obce, kde by boli informovaní predstaviteľmi kľúčových rezortov o legislatívnych zámeroch, pripravovaných

legislatívnych zmenách a aktuálnom stave legislatívnych noriem, ktoré sú v procese tvorby. Súčasne odporúčame umožniť zástupcom podnikateľskej komunity predkladať návrhy na zmenu existujúcich právnych noriem.

- ✓ Systematický prístup k dopadovým štúdiám resp. analýzam vplyvov zákonov a regulačných opatrení:
  - Zaviesť do praxe reformovanú Jednotnú metodiku na posudzovanie vplyvov tak, aby sa reálne začali vykonávať analýzy dopadov zákonov a regulačných opatrení (tzv. regulatory impact assessment – „RIA“), ktorých vypracovanie je zodpovednosťou predkladateľa legislatívy. Ex ante analýzy dopadov ako aj doložky vplyvov by zároveň mali byť k dispozícii na portáli právnych predpisov v dostatočnom časovom predstihu, teda pred medzirezortným pripomienkovým konaním.
  
- ✓ Zlepšenie transpozície smerníc a tvorby slovenskej národnej pozície pri preberaní európskej legislatívy
  - Pri preberaní európskej legislatívy, ale aj záväzkov z členstva SR v medzinárodných organizáciách, implementovať systém plne porovnateľný so systémom prijímania národnej legislatívy. Navrhujeme teda zaviesť povinné pripomienkovanie a povinné vypracovávanie dopadových analýz aj v prípadoch prevzatia európskej legislatívy a zároveň zaviesť časový harmonogram pravidiel, kedy začať s transpozičným procesom tak, aby bolo dostatok času na konzultácie so zástupcami zamestnávateľov a podnikateľskou sférou.
  - Zaviesť verejne prístupný systém sledovania zmien pozície SR pri rokovaní Rady EÚ, napríklad prostredníctvom portálu právnych predpisov.
  
- ✓ Transparentný mechanizmus pripomienkovania poslaneckých návrhov
  - Zabezpečiť, aby sa legislatívny postup pri poslaneckých návrhoch zákonov riadil rovnakými pravidlami ako pri vládnych návrhoch zákonov, vrátane povinnosti vypracovať doložky a analýzy vplyvov aj pre poslanecké návrhy zákonov.
  - Vytvoriť v rámci Portálu právnych predpisov samostatnú sekciu, kde budú povinne publikované poslanecké návrhy (vrátane pozmeňovacích návrhov) s možnosťou ich pripomienkovania verejnosťou, analogicky k štandardnému medzirezortnému pripomienkovému konaniu.
  - Stanoviť povinnosť v dostatočnom časovom predstihu zverejniť a informovať podnikateľskú komunitu o všetkých zásadných pozmeňovacích návrhoch poslancov v rámci 2. čítania, ideálne ešte pred začatím rokovania Výborov NR SR, a umožniť tak ich pripomienkovanie.

## **2. Odstránenie korupcie ako negatívneho a škodlivého faktora pre reputáciu Slovenska**

Slovensko sa dlhodobo radí medzi krajiny s vysokou mierou korupcie, čo má zásadný vplyv na náklady na podnikanie, negatívne ovplyvňuje reputáciu Slovenska a odrádza potenciálnych investorov. Korupcia predražuje tovary aj služby a má významný negatívny dopad na hospodársky rast aj životnú úroveň občanov. Korupcia je teda nielen spoločenský, ale aj ekonomický problém. Potenciál pre korupciu posilňuje aj byrokracia, iné podnikateľské bariéry a zároveň aj nedostatočná konzistentnosť v rozhodnutiach štátnych orgánov. Zároveň chýbajú jasné, presné a jednoduché pravidlá pre investície, čo umožňuje korupčné správanie. Pre zlepšenie v tejto oblasti sú preto nutné širokospektrálne opatrenia; od systematického znižovania priestoru pre korupciu (napr. transparentné výberové konania, eliminácia netransparentných firiem), cez zavádzanie účinných postupov na jej odhaľovanie, až po nastavenie systému efektívnych sankčných opatrení a účinného informovania verejnosti. Je potrebné venovať špeciálnu pozornosť oblastiam, v ktorých je zo strany

podnikateľského sektora vnímaný vyšší výskyt korupcie, predovšetkým verejné obstarávanie, európske fondy, súdnictvo a zdravotníctvo. Rovnako sa domnievame, že pre účinné znižovanie miery korupcie je nevyhnutné posilniť koordináciu príslušných zložiek štátnej správy (súdy, prokuratúra a policajný zbor).

### **Hlavné odporúčania:**

- ✓ Transparentnosť, odbornosť a kontinuita v rámci štátnej správy
  - Novelizovať Zákon o štátnej službe v súlade s platnými kritériami EÚ s cieľom zaviesť odbornosť a kontinuitu do štátnej správy, prostredníctvom ktorej by došlo k eliminácii možností korupcie a osobného zisku.
  - Jasne odstupňovať škály pokút, a to nie podľa veľkosti spoločnosti, ale podľa typu deliktu, s cieľom eliminovať subjektívne hodnotenia štátnych úradníkov v prípade porušení jednotlivých zákonov.
  - Harmonizovať zverejňovanie informácií, ktoré by sa malo týkať jednak prepojenia verejných databáz (obchodný register a vestníky), čo by umožnilo transparentnejšie, komplexnejšie a efektívnejšie vyhľadávanie informácií o firmách, a zároveň by sa to malo týkať aj harmonizácie zverejňovania informácií o samosprávach a ich rozhodnutiach, s cieľom umožniť ich jednoduché porovnanie.
  
- ✓ Jednoznačné pravidlá a kritériá pri čerpaní prostriedkov z EÚ fondov
  - Vytvoriť jedno miesto (napr. webovú stránku Úradu vlády), kde by prehľadnou formou boli uvedené všetky operačné programy, gestori týchto programov, ako aj riadiace orgány. Zároveň by na tejto webovej stránke boli aktualizované všetky výzvy na projekty z EÚ fondov a verejné obstarávania (výzvy aj výsledky), o ktoré sa môže verejnosť uchádzať.
  - Zverejňovať na vyššie spomenutú jednotnú webovú stránku sumár podporených projektov, ich ciele a záverečné správy, pričom súčasťou týchto záverečných správ by mali byť výsledky daných projektov v zrozumiteľnej a jednotnej forme.
  - Znížiť zaťaženie pri predkladaní výkazov a zaviesť lehoty pre riadiace orgány, teda na strane štátu, v rámci čerpania prostriedkov z fondov EÚ.
  
- ✓ Zodpovednosť smerom do vnútra podnikateľského sektora
  - Podnikateľská obec združená v rámci tejto iniciatívy si uvedomuje aj zodpovednosť za boj proti korupcii vo vlastných radoch, keďže na korupčné správanie sú vždy potrebné aspoň dve strany. Sama má záujem iniciovať aktivity zamerané nielen na optimalizáciu vlastného prostredia z pohľadu nastavenia integrity, ale aj na zlepšenie etických štandardov všeobecne akceptovaných v rámci slovenského podnikateľského prostredia. Podporujeme preto implementáciu etických kódexov vo firmách, ako aj vzdelávanie zamestnancov o obsahu týchto kódexov, kde je jasne stanovená zodpovednosť zamestnancov a sankcie za korupčné správanie. Podnikateľský sektor pracuje na propagovaní princípov podnikateľskej etiky vo svojom prostredí, ako aj v spoločnosti ako takej. Očakávame podporu štátnych orgánov v rámci ich možnosti pri takýchto aktivitách.

### 3. Transparentná a efektívna justícia ako pevný základ pre domácich aj zahraničných investorov

Efektívnu a transparentnú justíciu považujú podnikatelia za nutný prvok stabilného a predvídateľného podnikateľského prostredia. Pre zmenu negatívneho vnímania justičného systému zo strany podnikateľskej obce je nutné prijať systematické opatrenia vo všetkých jeho zložkách. Veľmi dlhé trvanie súdnych sporov a častá nečinnosť súdov a prokuratúry na Slovensku negatívne ovplyvňujú dôveru v právny štát, s nepriaznivými dôsledkami na podnikateľské prostredie, čo má v niektorých prípadoch až likvidačný dopad. Prieťahy v súdnom konaní zvyšujú náklady, zdražujú služby a tým majú vplyv aj na hospodársky rast a životnú úroveň občanov. Európska komisia svojím prieskumom zistila, že čas potrebný na vydanie súdneho rozhodnutia na prvom stupni sa na Slovensku predlžil. Občianske a obchodné spory na prvom stupni trvajú vyše 400 dní. Okrem toho, v rokoch 2010 – 2012 klesol počet vyriešených sporov o 17 % a narástol počet prebiehajúcich sporov. Rovnako považujeme za vážny problém zneužívanie nedokonalých právnych noriem procesov konkurzu a reštrukturalizácie, ktoré generujú systémové poruchy hospodárskeho mechanizmu prejavujúceho sa v reťazení platobnej neschopnosti a v presvedčení o opodstatnenosti chrániť vlastnú investíciu akýmkoľvek spôsobom. Súdne rozhodnutia sú taktiež nepredvídateľné a dochádza k častým zmenám rozhodnutí a kľúčových právnych stanovísk. Ako dôležitú súčasť justičného systému vnímame oblasť rozhodcovského konania. Naším cieľom je dosiahnuť v rámci rozhodcovského konania implementáciu medzinárodných štandardov osvedčených v Európskej únii.

#### **Hlavné odporúčania:**

- ✓ Skrátenie dĺžky súdnych konaní
  - Pri iniciovaní súdneho sporu označiť všetky dôkazy k žalobe, čo predpokladá, že budú predložené alebo aspoň označené na začiatku procesu. Tým by sa malo doceliť, aby sa obmedzila dĺžka súdnych konaní. Taktiež navrhujeme aby sa doba na podanie odporu predlžila na 30 dní, avšak spolu s povinnosťou odpor riadne odôvodniť (na čo by mal súd pri jeho posúdení aj skutočne prihliadať) a predložiť všetky dôkazy.
  - Zvýšiť tlak na dodržiavanie maximálnej lehoty písomného vypracovania rozsudku od jeho vyhlásenia. Zároveň, tam, kde je to vhodné postupne zavádzať do súdneho konania taxatívne lehoty súdov, ktoré sa týkajú napríklad vytýčenia pojednávania a ďalších procesných úkonov.
  - Investovať finančné prostriedky do administratívnej a technickej podpory sudcov, aby tí mali viac času na reálne posudzovanie právnej stránky sporu a boli menej zahltení administratívou. Navrhujeme preto zvýrazniť úlohu podporného aparátu sudcov, ktorou by sa riešila vyťaženosť sudcov a tým pádom by mohli výrazne prispieť k skráteniu súdnych konaní.
- ✓ Prijatie legislatívnych zmien v oblasti procesov konkurzu a reštrukturalizácie
  - Odporúčame prijať zmeny v hmotnom aj procesnom práve v snahe zamedziť prípadom úmyselného manažérskeho zlyhania spoločností a ochrániť tak predovšetkým veriteľov, ktorí najviac doplácajú na zneužívanie inštitútov konkurzu a reštrukturalizácie.
  - Navrhujeme jasne riešiť dôsledky nepodania včasného návrhu na vyhlásenia konkurzu a reštrukturalizácie.
  - Navrhujeme zväziť úpravu výšky pohľadávky, ktorú možno odpísať ako daňovo uznaný náklad bez bližšieho určenia dôvodu odpisu. V dnešných podmienkach je legislatíva nastavená na sumu cca 331 EUR. Navrhujeme však, aby táto hranica bola zvýšená, napr. na sumu 1000 EUR.
- ✓ Zvýšenie predvídateľnosti súdnych rozhodnutí

- Odporúčame, aby súdy v súlade s im uloženou povinnosťou, ešte v rámci konania vyjadrili predbežné stanovisko s detailným vysvetlením o aké ustanovenia zákona sa sudca opiera.
- Dôsledne dodržiavať Občiansky súdny poriadok zo strany súdu pri včasnom uvedení rozhodných, preukázateľných a sporných skutočností a riadne odôvodnenie súdu tak, aby účastníci konania mohli svoju obhajobu ďalej formulovať a odôvodniť nárok/obranu.
- Nastaviť systém priebežného hodnotenia činnosti a pracovných výsledkov sudcov s vyvodzovaním dôsledkov v prípade neuspokojivých výsledkov. Navrhujeme zaviesť hodnotenia resp. spôsob rankingu na základe objektivizovaných ukazovateľov.
- Dôsledne dodržiavať zverejňovanie súdnych rozhodnutí na webovom sídle Ministerstva spravodlivosti, čo však v súčasnosti nie je implementované. Navrhujeme tiež zlepšiť komunikáciu rozhodnutí a názorov sudcov na ozrejmenie právnej úvahy sudcov. V súčasnej praxi je súd síce povinný dôkladne zdôvodniť odklon od svojho predošlého rozhodnutia v obdobnej veci, od ustálenej či publikovanej judikatúry, od rozhodnutí vyšších súdov alebo od názorov právnej vedy, najmä ak nimi argumentujú účastníci konania, ale toto je často veľmi formálne a argumenty uvádzané súdom v súdnom rozhodnutí si niekedy navzájom aj odporujú.