

Odpovede predsedu Okresného súdu v Žiline Jaroslava Maceka na otázky Denníka N týkajúce sa konaní spojených s registrom partnerov verejného sektora

Začnem trocha zoširoka, ale cítim potrebu niektoré veci vysvetliť, lebo či už v médiách, ale aj v právnickej verejnosti sa objavuje, podľa môjho názoru, zjednodušené chápanie účelu Registra partnerov verejného sektora(RPVS), ako aj konaní súdu, ktoré s ním súvisia.

Účelom každého verejného registra (ako je aj RPVS) je zabezpečenie publicity relevantných a pravdivých údajov o subjektoch zapísaných v registri. Rôzne druhy konaní na zabezpečenie súladu zapísaných údajov so skutočnosťou (konanie o zhode v obchodnom registri, konanie o oprave chyby v katastrálnom operáte, konania o preverenie správnosti a úplnosti údajov zapísaných v RPVS, ako aj konania o pokute) sú prostriedkom na zabezpečenie tohto súladu. Konania o preverenie správnosti zapísaných údajov (konania o tzv. kvalifikovaných podnetoch) a ukladanie pokút **sú teda prostriedkom, nie cieľom** – efektivitu registra teda nemožno merať počtom konaní alebo počtom uložených pokút. **Ak pomerujeme počet konaní o kvalifikovaných podnetoch k počtu zapísaných subjektov v registri, javí sa, že pochybnosti o správnosti a pravdivosti zapísaných údajov sú len u malého zlomku zapísaných subjektov**(cca 70 konaní/cca 18.000 zapísaných partnerov verejného sektora, čo je 0,38% - navyše pomerne veľa konaní už súd zastavil z dôvodu, že sa preukázala správnosť údajov zapísaných v registri) a register tak svoju úlohu plní.

Behom času nepochybne dôjde v niektorých konaniach aj k uloženiu pokút. Koncepcia zákona je nastavená tak, že vo väčšine

prípadoch je konanie o uložení pokuty dôsledkom skončeného konania o preverení správnosti a úplnosti zapísaných údajov, v ktorom došlo k výmazu partnera verejného sektora z registra, preto logicky ešte veľa pokút byť uložených nemohlo. Ak konaniu o pokute nepredchádza konanie o kvalifikovanom podnete, ide o prípad podľa § 19 ods.1 písm. c) zákona o RPVS. Vo všetkých prípadoch začatých konaní súd postupuje tak, aby boli zachované procesné práva účastníkov, a preto vo všetkých konaniach dostávajú účastníci právo na vyjadrenie sa k veci písomne a následne aj na verejnom pojednávaní. Zachovanie potrebného procesného postupu, ktorý má svoje objektívne trvanie, dáva predpoklad, aby prípadné uložené sankcie obstáli v konaniach o ústavných sťažnostiach, ktoré sa dajú očakávať, že sankcionovaní účastníci budú podávať. Z pohľadu zvonka sa môže zdať, že konania trvajú dlho, ale súd nemôže rozhodovať na základe indícií, ale dôkazov a zachovávať predpísaný procesný postup. Aj novinárom zo Süddeutsche Zeitung práca na Panama Papers trvala pomerne dlho.

K výsledku konaní môžu značne prispieť svojou procesnou aktivitou nielen oznamovatelia podnetov, ale aj verejnosť, ktorá má možnosť zúčastniť sa verejných pojednávaní, ktoré sa v jednotlivých konaniach konajú. Nateraz musím skonštatovať, že procesná aktivita oznamovateľov po podaní podnetu, ako aj účasť verejnosti, je skôr sporadická (okrem výnimiek ako sú pán Valček zo SME, raz bol na pojednávaní pán Turček z Aktuality.sk a raz bola na pojednávaní aj p. Tódová z Denníka N).

Je dôležité ešte poznamenať, že účelom konania o tzv. kvalifikovanom podnete nie je preverovať majetkové pomery konečných užívateľov výhod (aj keď aj to môže byť jednou zo skúmaných skutočností súdom napr. z hľadiska preverovania možnosti nadobudnutia podielov v spoločnosti konečným užívateľom výhod, príp. zisťovania, či konečný užívateľ výhod skutočne čerpá zo spoločnosti majetkový prospech), ani riešiť eventuálnu trestnú činnosť zúčastnených (vrátane trestného činu priamej alebo nepriamej korupcie či daňových trestných činov), legálnosť nadobudnutého majetku konečných užívateľov výhod, korektnosť

priebehu verejných obstarávaní a pod. Treba jasne rozlišovať medzi kompetenciami jednotlivých orgánov ochrany práva, keď napr. posudzovanie legálnosti získaného majetku alebo prípadné spáchanie trestných činov spadá najmä do kompetencie prokuratúry. Jednoducho protischránkový register nemôže suplovať iné orgány. Register partnerov je jedným z významných, no nie je jediným a samospasiteľným nástrojom na boj proti praniu špinavých peňazí. Je jedným z dôležitých protikorupčných nástrojov, podobne ako infozákon, zverejňovanie súdnych rozhodnutí, centrálny register zmlúv atď. a súčasne prispieva k transparentnosti obchodovania verejného sektora s biznis sférou. Význam RPVS možno vidieť najmä v tom, že sa vytvorila verejne dostupná databáza údajov o subjektoch vstupujúcich do právnych vzťahov s verejnou sférou, ktoré nie je možné zapísanými subjektmi dodatočne zmeniť v prípade, že sa ex post zistí ich nepravdivosť. Sám osebe však korupciu, ani pranie špinavých peňazí, nemôže potlačiť.

Očakávajme od registra teda to, čo je reálne.

Ešte dve koncepčné poznámky k registru:

Občas dostávam otázku, či by nebolo lepšie, keby túto problematiku riešil nejaký špeciálny úrad a nie súd. Odpovedám protiotázkou: myslíte, že by nejaký úrad, ktorého personálne obsadenie by určovali politici, by bol nezávislejší ako súd?

Rovnako často počúvam argument proti zapojeniu advokátov, notárov do procesu overovania konečných užívateľov s poukazom na to, že to vytvára zbytočné náklady pre podnikateľskú sféru. Opäť odpoviem protiotázkou resp. protiotázkami: myslíte si, že ak by konečných užívateľov identifikovali sami partneri verejného sektora a bez hrozby pokút, urobili by to odbornejšie a presnejšie ako advokáti pod hrozbou sankcií? Nestojí nám transparentnosť vzťahov biznis sféry s verejným sektorom za tieto náklady? Aj voľby stoja zopár miliónov, zrušíme ich, aby sme ušetrili? V konečnom dôsledku nikto nikoho nenúti, aby obchodoval so štátom, ak však niekto chce obchodovať so štátom,

zrejme je legitímne, aby odhalil aj za cenu určitých nákladov, u koho končia prostriedky daňových poplatníkov.

4. AML Smernica o boji proti praniu špinavých peňazí ukladá členským štátom zriadiť neverejný register konečných užívateľov výhod. SR zriadila verejný register, ktorý je prístupný online a všetci z neho môžu čerpať informácie.

Koľko podnetov prichádza na nesúlad zápisov v registri partnerov verejného sektora s realitou?

Doposiaľ bolo podaných 45 kvalifikovaných podnetov a 26 konaní začal súd z vlastnej iniciatívy. Okrem toho bolo súdu podaných 20 podnetov na uloženie pokuty a 8 konaní o uložení pokuty začal súd z vlastnej iniciatívy.

Ktoré skupiny oznamovateľov okrem novinárov sú najaktívnejšie pri podávaní týchto podnetov?

Najviac podnetov podali novinári (p. Valček a p. Turček), niekoľko podnetov podali mimovládne organizácie. Niektoré podnety sa javia byť prejavom vnútorných sporov v obchodných spoločnostiach či prejavom konkurenčného boja. Ale aj zlý motív môže viesť k výsledku vo verejnom záujme.

Využíva podľa vášho osobného názoru verejnosť tento inštitút dostatočne?

Osobne som presvedčený, že drvivá väčšina v registri zapísaných subjektov aj pod hrozbou prísnych sankcií pravdivo deklarovala svojich konečných užívateľov výhod, čomu nasvedčuje aj počet podaných podnetov. Myslím si, že verejnosť využíva tento inštitút dostatočne (ak sa na to pozerám aj cez frekvenciu použitia údajov z registra v rôznych novinárskych článkoch – vid' napr. aj podnet Transparency International ČR na Európsku komisiu vo veci premiéra Babiša), ale pri samotných konaniach o kvalifikovaných podnetoch nie je ani tak problémom podávanie podnetov, ako skôr to, že sa podávateľ podnetu obmedzí iba na podanie podnetu a následne už nevyvíja žiadnu procesnú aktivitu, ktorá by mohla pomôcť súdu v objasnení veci.

Ktoré rozhodnutia, ktoré už v takých sporoch padli, považujete za kľúčové?

Spomeniem dve rozhodnutia, ktoré možno pre verejnosť a novinárov neboli až také zaujímavé, ale boli zaujímavé z hľadiska právneho: prvé rozhodnutie riešilo otázku či vyhlásenie konkurzu na majetok partnera verejného sektora mení jeho konečného užívateľa výhod a súd na túto otázku odpovedal, že nie. Ďalšie rozhodnutie sa týkalo otázky, či v prípade, že zahraničný partner verejného sektora podniká u nás prostredníctvom pobočky a jeho akcionárska štruktúra je rozptýlená tak, že nemožno zistiť žiadnu osobu s väčším podielom ako je 25% na jeho základnom imaní, je potrebné do registra zapísať členov lokálneho manažmentu pobočky alebo členov manažmentu zahraničného subjektu a na túto otázku súd odpovedal, že zapisovať treba členov manažmentu zahraničného subjektu.

Boli už voči rozhodnutiam vášho súdu v agende RPVS podané nejaké opravné prostriedky na Najvyšší súd?

Vo väčšine prípadov nie je voči rozhodnutiu Okresného súdu Žilina v tejto agende prípustné odvolanie, okrem jedného špecifického prípadu uloženia pokuty. Aj z tohto dôvodu neboli voči rozhodnutiam súdu zatiaľ podané žiadne opravné prostriedky. Pre toto nastavenie opravných prostriedkov skôr očakávam, že voči rozhodnutiam nášho súdu budú podávané ústavné sťažnosti, čo je aj dôvodom snahy súdu o precízny procesný postup, kedy súd dáva priestor na čo najširšie uplatnenie procesných práv účastníkom, napr. aj v tom, že hoci zákon o RPVS nepredpisuje konanie pojednávaní, súd napriek tomu považuje za vhodné, aby sa účastníci mohli na verejných pojednávaniach vyjadriť.

Registrovali ste už nejaké námietky zaujatosti?

Nie.

Má súd podľa vašej doterajšej skúsenosti dostatok informácií, aby mohol rozhodovať?

Koncepcia zákona je nastavená tak, že partner verejného sektora nesie dôkazné bremeno o tom, že skutočnosti zapísané v registri sú pravdivé. Je teda na ňom, aby súdu predložil dostatočné dôkazy, ktoré súd presvedčia, že zapísané údaje sú pravdivé.

Na jednom pojednávaní ste vysvetľovali, že vás musí oprávnená osoba presvedčiť o správnosti zápisu, nie naopak? Čo to v praxi znamená, dokážu sa s tým oprávnené osoby vyrovnáť?

Vid' aj odpoveď na predchádzajúcu otázku. V praxi to znamená, že partner verejného sektora by mal predložiť dôkazy o tom, kto ho skutočne ovláda alebo kto je konečným prijímateľom výhod v ňom. Predkladajú napr. dôkazy o často zložito štruktúrovaných schémach zahraničných entít, ktoré ovládajú partnera verejného sektora. Dokladujú to výpismi zo zahraničných obchodných registrov, zoznamami akcionárov, dokladmi o držiteľoch podielov v zahraničných podielových fondoch...Často musia odkryť aj to čo pôvodne zrejme ani nechceli, preto niektoré konania viedli aj k tomu, že sa subjekt nechal z registra radšej vymazať, aby nemusel odkryť svoju štruktúru a osoby stojace za ním (čím ale prišiel aj o možnosť obchodovať s verejným sektorom).

Dali ste už nejaké postihy oprávneným osobám? Sú tieto postihy dostatočná motivácia, aby oprávnené osoby robili svoju prácu poriadne?

Pokuty zatiaľ uložené neboli, ako som vysvetľoval vyššie, ukladanie pokút nie je cieľom zákona, ale prostriedkom na zabezpečenie pravdivosti údajov zapísaných v registri. Konanie o pokute je podľa nastavenia zákona väčšinou dôsledkom predchádzajúceho konania o kvalifikovanom podnete, väčšina podnetov bola podaná až v roku 2018 a súd o nich doposiaľ koná(rovnaako viacero konaní skončilo tým, že údaje zapísané v registri sa ukázali ako aktuálne, prípadne sa subjekty radšej nechali vymazať z registra). Ale aj hrozba uloženia pomerne vysokých pokút pôsobí preventívne a prispieva k tomu, aby subjekty pravdivo deklarovali svojich konečných užívateľov výhod.

Čo podstatné podľa vás ukázala doterajšia prax zákona? A na čo sa nemyslelo a treba to napraviť, nastaviť inak?

Toto by bolo na dlhšiu a rozsiahlejšiu diskusiu. V súčasnosti sa pripravuje novela zákona, ktoré viaceré problémy vyrieši. Privítal by som personálne posilnenie registra sudcami a pomohlo by nám, keby mal súd k dispozícii aj nejaký tím operatívcoov alebo existoval inštitút akéhosi vyšetrojúceho sudcu, ktorý ale náš právny poriadok nepozná.