

INDEX PRÁVNEJ ISTOTY

Správa o výsledkoch prieskumu

1 Úvod

Slovenská advokátska komora považuje stabilné legislatívne prostredie a predvídateľnú aplikáciu práva za základné nástroje ochrany legitímnych očakávaní adresátov práva. S cieľom monitorovať a hodnotiť úroveň ochrany právnej istoty v praxi orgánov tvorby práva aj aplikácie práva preto Slovenská advokátska komora pripravila pilotný ročník projektu **Index právnej istoty**. Jeho podstatou je vyhodnotenie právnych aktov vydaných v predchádzajúcom kalendárnom roku, a to z hľadiska ich vplyvu na kvalitu ochrany a kultivácie princípu právnej istoty v Slovenskej republike.

Na hodnotení súboru štrnástich právnych aktov vydaných v roku 2017 sa zúčastnilo viac ako tristo členov Slovenskej advokátskej komory. Prieskum prebiehal v anonymnom režime a jeho súčasťou bola možnosť okrem bodového hodnotenia poskytnúť aj stručné vysvetlenie svojho hodnotenia.

Správa o výsledkoch tohto reprezentatívneho kvalitatívneho prieskumu vychádza jednak z bodov pridelených tomu ktorému opatreniu, ako aj z ich širšieho hodnotenia jednotlivými respondentmi.

2 Metodologické východiská

Úroveň ochrany právnej istoty pri vybraných opatreniach hodnotili respondenti z dvoch hľadísk: z hľadiska ich príspevku k posilneniu právnej istoty na stupnici od 1 po 10 a z hľadiska intenzity dopadu daného opatrenia na celkové právne prostredie od 1 po 3.

Opatrenia, ktoré pri prvom parametri dostali priemernú známku vyššiu ako 5, možno považovať za opatrenia posilňujúce právnu istotu a tie, ktoré dostali priemernú známku nižšiu ako 5, za opatrenia oslabujúce právnu istotu.

Opatrenia, ktoré pri druhom parametri dostali priemernú známku nižšiu ako 2, možno vnímať ako relatívne málo relevantné z hľadiska ich celkového vplyvu na úroveň predvída-

teľnosti práva a tie, ktoré dostali známku vyššiu ako 2, naopak, ako opatrenia, majúce relatívne zásadný celkový vplyv.

Súbor hodnotených opatrení vymedzila pracovná skupina pre verejné právo, ktorá pôsobí v rámci Slovenskej advokátskej komory, na základe podnetov od širšej právnickej komunity. Množinu skúmaných právnych aktov tvorili nielen zákony, ale aj zásadné rozhodnutia súdov Slovenskej republiky a niektoré systémové organizačné alebo aplikačné opatrenia, ktoré majú vplyv na podobu právneho systému.

3 Základné závery

3.1 Celkové hodnotenie

Priemerné hodnotenie vplyvu opatrení dosiahlo úroveň 2,27, čo znamená, že respondenti súbor vybraných opatrení vnímali ako relevantný a majúci dopad na právne prostredie v Slovenskej republike vo všeobecnosti a na princíp právnej istoty zvlášť. Ani jedno opatrenie nezískalo nižšiu známku ako strednú hodnotu 1,5 a iba dve získali známku nižšiu ako 2, preto je možné vyjsť z predpokladu, že **vybraná množina opatrení je primerane verným obrazom toho najpodstatnejšieho, čo sa v otázke ochrany právnej istoty na Slovensku za uplynulý rok udialo.**

Priemerná známka všetkých hodnotených opatrení z hľadiska ich príspevku k ochrane právnej istoty je 5,02.

Respondenti teda úroveň ochrany právnej istoty v roku 2017 vnímali ako stagnujúcu, bez zásadného oslabenia alebo posilnenia tohto princípu v celkovom pohľade.

Uvedený záver vyplýva aj z podrobnejších komentárov k hodnoteným opatreniam, v ktorých sa často objavovala téza o vhodnom ciele spojenom s nevhodnými prostriedkami, resp. o jednom kroku dopredu a jednom späť.

Samozrejme, platí, že medzi jednotlivými opatreniami boli zásadné rozdiely, pričom opatrenia najvýraznejšie posilňujúce (7,07 bodu), resp. oslabujúce (3,65 bodu) právnu istotu delí relatívne zásadný rozptyl.

3.2

Polarizované vs. konsenzuálne hodnotenia

Niektoré opatrenia však boli zároveň hodnotené v silne polarizovanom rámci, t.j. k vysokému rozptylu hodnotení došlo priamo pri danom opatrení.

Najilustratívnejším príkladom je novela ústavy (ústavný zákon č. 70/2017 Z. z.), ktorou sa zrušili tzv. Mečiarove amnestie a zaviedla možnosť ústavnou väčšinou rušiť amnestie vydané prezidentom, pričom sa ústavnému súdu priznala právomoc takéto rozhodnutie parlamentu preskúmať z hľadiska jeho súladu s ústavou. Priemerná známka tejto novely ústavy je síce 5,06, čiže z hľadiska ochrany právnej istoty je celkovo hodnotená neutrálne, až 25,5 % respondentov ju však hodnotilo najnižšou možnou známkou, pričom takmer 18 % ju, naopak, hodnotilo najvyššou možnou známkou. Veľmi podobné hodnotenie získal nález pléna ústavného súdu, ktorým vyslovilo súlad predmetnej novely ústavy s ústavou: štvrtina respondentov pridelila najnižšie možné hodnotenie a necelá pätina respondentov, naopak, to najvyššie. Je teda zrejmé, že **forma zrušenia Mečiarových amnestií viedla v prostredí právnych praktikov k výrazným názorovým rozdielom z hľadiska vplyvu danej novely na ochranu princípu právnej istoty.**

Najvyššiu mieru konsenzu, naopak, dosiahlo hodnotenie aplikačnej praxe všeobecných súdov v novom procesnom režime **Civilného sporového poriadku.** Až pätina všetkých respondentov hodnotila toto opatrenie tou istou známkou (5). Veľmi podobný výsledok dosiahol nález druhého senátu ústavného súdu v tzv. kauze Martinské hole, kde viac ako jedna tretina všetkých respondentov takisto pridelila známku 5.

3.3

Špecifické aspekty

Za isté prekvapenie alebo paradox možno považovať skutočnosť, že **za opatrenia s najhorším dopadom na ochranu právnej istoty považovali respondenti dve rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.** Jednou zo základných úloh najvyššieho súdu je práve zjednocovať judikatúru súdov Slovenskej republiky, a tým prispievať k vyššej miere predvídateľnosti práva. **Fakt, že judikatúru, ktorá má posilňovať právnu istotu, hodnotili respondenti najkritickejšie, indikuje dve veci: po prvé, právni praktici ochranu právnej istoty od najvyššieho súdu naozaj očakávajú; po druhé, v uplynulom roku vnímali plnenie tejto úlohy ako nedostatočné.**

Naopak, opatrenie, ktoré dosiahlo najvyššie hodnotenie zo všetkých, má podobu zákona, ktorého podstatou je zvýšenie transparentnosti a zníženie priestoru pre podvodné konanie v obchodnoprávných vzťahoch. Je teda zrejmé, že **aj v sektore právnej praxe rastie celkové vedomie o potrebe posilňovať spoločenskú zodpovednosť obchodnoprávných subjektov a zvyšovať mieru prehľadnosti vzťahov medzi nimi.**

4

Konkrétne závery

4.1

Posilnenie právnej istoty

Za rok 2017 získala najvyššie hodnotenie (7,07 bodu z 10) z hľadiska ochrany právnej istoty novela Obchodného zákonníka (zákon č. 264/2017 Z. z.), ktorá, okrem iného, v rámci boja proti zneužívaniu tzv. bielych koní sprísnila podmienky zlučovania firiem a zvýšila mieru osobnej právnej zodpovednosti fyzických osôb za konanie právnických osôb.

Druhé najvyššie hodnotenie (6,6 bodu) získalo rozhodnutie prvého senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 212/2017. V tomto rozhodnutí ústavný súd vyslovil, že tzv. účinná lútosť v prípade neoprávneného nadmerného odpočtu dane z pridanej hodnoty nie je prípustná, pretože nejde o úhradu splatnej dane.

4.2

Oslabenie právnej istoty

Za opatrenie najviac oslabujúce právnu istotu (3,65 bodu) považovali respondenti uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 7. júla 2017, sp. zn. 4 To 2/2017. Týmto uznesením senát najvyššieho súdu opätovne zrušil rozhodnutie Špecializovaného trestného súdu, ktorým boli niektorí členovia tzv. gangu sýkorovcov odsúdení na tresty odňatia slobody a prepadnutie majetku. Špecializovaný trestný súd vec zároveň odňal a prikázal ju Okresnému súdu v Banskej Bystrici, pričom tento postup širšia právnická verejnosť vnímala ako rozporný so zjednocujúcim stanoviskom trestného kolégia.

Za opatrenie s druhým najhorším výsledkom pre ochranu právnej istoty (3,73 bodu) považovali respondenti rozhodnutie tzv. veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v súvislosti s vecou vedenou pod sp. zn. 1 VCdo 2/2017. V tomto rozhodnutí najvyšší súd vyslovil, že kumulácia dôvodov prípustnosti dovolania v zmysle § 420 CSP a § 421 CSP je neprípustná a že je za každých okolností možné namietať len jeden dovolací dôvod, resp. v prípade namietnutia viacerých sa najvyšší súd obmedzí na skúmanie prípustnosti dovolania len z hľadiska jednej z namietaných vád. Toto rozhodnutie zároveň respondenti vnímali ako tretie najvplyvnejšie zo všetkých, t.j. ako opatrenie so zásadným dopadom na celkové právne prostredie.

Ako opatrenie s mierne negatívnym vplyvom na právnu istotu (4,2 bodu) vnímali respondenti novelu zákona o konkurze a reštrukturalizácii (zákon č. 377/2016 Z. z.), ktorou sa výrazne zjednodušili podmienky tzv. osobného bankrotu fyzických osôb.

Za mierne oslabenie právnej istoty (4,58 bodu) považovali respondenti aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 575/2016, ktorým vyslovil porušenie práv siedmich kandidátov na funkciu sudcu ústavného súdu po

stupom prezidenta republiky a prikázal mu, aby konal a z pôvodne neúspešných kandidátov vybral troch sudcov ústavného súdu.

4.3

Intenzita dopadu

Za najplyvnejšie opatrenie vôbec určil prieskum aplikáciu prax súdov v režime nového Civilného sporového poriadku, čiže súbor procesných postupov všeobecných súdov pri vedení súdnych konaní. Nejde pritom o jedno konkrétne rozhodnutie alebo postup, ale o celkovú prax pri uplatňovaní a výklade nového procesného kódexu, ktorý nadobudol účinnosť len nedávno a v niektorých prvkoch predstavuje relatívne zásadnú zmenu v porovnaní s predchádzajúcimi pravidlami.

Spomedzi jednotlivých konkrétnych opatrení hodnotili respondenti ako najzásadnejší nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorým vylúčil možnosť uplatnenia tzv. účinnej ľútosti pri neoprávnenom odpočte dane z pridanej hodnoty, a rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorým vylúčil možnosť pre sporové strany opierať sa o viac ako jeden dôvod prípustnosti dovolania.

4.4

Posudzované opatrenia

— 1. —

Zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov

(tzv. protischránkový zákon)

Týmto zákonom Národná rada SR zaviedla registračnú povinnosť pre osoby súkromného práva, ktoré sú priamymi alebo nepriamymi účastníkmi zmluvných alebo iných vzťahov s orgánmi verejnej moci, a to na účely identifikácie tzv. konečného užívateľa výhod a v záujme zvýšenia transparentnosti pri nakladaní s verejnými zdrojmi.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **5,44** (+0,44)

▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **1,76** (+0,26)

— 2. —

Ústavný zákon č. 71/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky

Týmto ústavným zákonom Národná rada Slovenskej republiky zrušila tzv. Mečiarove amnestie a priznala ústavnému súdu právomoc preskúmavať súlad takéhoto rozhodnutia s ústavou.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **5,06** (+0,06)

▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **2,2** (+0,7)

— 3. —

„Elektronická justícia“ – súbor viacerých legislatívnych, administratívnych a organizačných opatrení, zavádzajúcich povinnú elektronickú komunikáciu advokátov so všeobecnými súdmi a zabezpečujúcich prevádzku tejto komunikácie.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **5,17** (+0,17)

▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **2,11** (+0,61)

— 4. —

Zákon č. 377/2016 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a ktorým sa dopĺňa zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi

Týmto zákonom Národná rada SR, okrem iného, zjednodušila podmienky tzv. osobného bankrotu fyzických osôb.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **4,2** (–0,8)

▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **2,29** (+0,79)

— 5. —

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

Týmto nálezom Ústavný súd SR vyslovil súlad ústavného zákona č. 71/2017 Z. z. o zrušení tzv. Mečiarových amnestií s ústavou.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **5,3** (+0,3)

▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **2,3** (+0,8)

— 6. —

Zákon č. 2/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 233/1995 Z. z. Exekučný poriadok

Týmto zákonom Národná rada SR, okrem iného, ustanovila Okresný súd v Banskej Bystrici ako súd s kauzálnou príslušnosťou na exekučné konanie, zaviedla náhodné pridelovanie spisov exekútorom cez elektronickú podateľňu a novým spôsobom upravila väčšinu prvkov exekučného konania.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **5,38** (+0,38)

▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **2,34** (+0,84)

— 7. —

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II ÚS 454/2016

Týmto nálezom senát Ústavného súdu SR v kauze „Martinské hole“ sčasti vyhovel sťažnosti mesta Martin na porušenie jeho práva na súdnu ochranu postupom najvyššieho súdu, ale zároveň v časti namietajúcej porušenie tohto práva uznesením najvyššieho súdu, ktorým tento zamietol mimoriadne dovolanie generálneho prokurátora, sťažnosti nevyhovel, pretože sťažovateľ sám dovolanie nepodal.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **3,89** (–1,11)

▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **1,84** (+0,34)

— 8. —

Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 4 To 2/2017 zo 7. júla 2017.

Týmto uznesením senát Najvyššieho súdu SR opätovne zrušil rozhodnutie Špecializovaného trestného súdu, ktorým boli niektorí členovia tzv. gangu sýkorovcov odsúdení na tresty odňatia slobody a prepadnutie majetku. Špecializovaný trestný súd vec zároveň odňal a prikázal ju Okresnému súdu v Banskej Bystrici.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **3,65** (–1,35)

▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **2,11** (+0,61)

— 9. —

Rozhodnutie tzv. veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v súvislosti s vecou vedenou Najvyšším súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. 1 VCdo 2/2017

V tomto rozhodnutí senát najvyššieho súdu vyslovil, že „kumulácia dôvodov prípustnosti dovolania v zmysle § 420 CSP a § 421 CSP je neprípustná. Ak sú v dovolaní súbežne uplatnené dôvody prípustnosti podľa oboch uvedených ustanovení, dovolací súd sa pri skúmaní prípustnosti dovolania obmedzí len na posúdenie prípustnosti dovolania z hľadiska § 420 CSP. Ak sú v dovolaní uplatnené viaceré vady zmätočnosti uvedené v § 420 písm. a) až f) CSP, dovolací súd sa pri skúmaní prípustnosti dovolania obmedzí výlučne na skúmanie prípustnosti dovolania z hľadiska existencie tej procesnej vady zmätočnosti, ktorá je v tomto ustanovení uvedená na prednejšom mieste“.

- Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **3,73** (– 1,27)
- ▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **2,47** (+ 0,97)

— 10. —

Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 19. januára 2017, sp. zn. 3 Cdo 236/2016, publikované v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a súdov Slovenskej republiky 3/2017 pod č. 19

Týmto rozhodnutím Najvyšší súd SR vyslovil, že „dovolanie proti uzneseniu, ktorým odvolací súd zrušil rozhodnutie súdu prvej inštancie a vec mu vrátil na ďalšie konanie, nesmeruje proti rozhodnutiu odvolacieho súdu vo veci samej, ani rozhodnutiu, ktorým sa konanie končí, proti ktorým je dovolanie prípustné v zmysle ustanovenia § 420 Civilného sporového poriadku“.

- Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **5,27** (+ 0,27)
- ▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **2,18** (+ 0,68)

— 11. —

Aplikačná prax v režime Civilného sporového poriadku – súbor procesných postupov všeobecných súdov pri vedení súdnych konaní a ich výklad CSP

- Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **5,0** (+/– 0)
- ▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **2,85** (+ 1,35)

— 12. —

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 212/2017

V tomto rozhodnutí senát Ústavného súdu SR vyslovil, že tzv. účinná lútosť v prípade neoprávneného nadmerného odpočtu DPH nie je prípustná.

- Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **6,6** (+ 1,6)
- ▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **2,84** (+ 1,34)

— 13. —

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 575/2016

Týmto rozhodnutím Ústavný súd SR vyslovil porušenie práv siedmich kandidátov na funkciu sudcu ústavného súdu postu-

pom prezidenta republiky a prikázal mu, aby konal a z pôvodne neúspešných kandidátov vybral troch sudcov ústavného súdu

- Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **4,58** (– 0,42)
- ▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **2,32** (+ 0,82)

— 14. —

Zákon č. 264/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Obchodný zákonník

Týmto zákonom Národná rada SR okrem iného v rámci boja proti tzv. bielym koňom sprísnila podmienky zlučovania firiem a zvýšila mieru osobnej právnej zodpovednosti fyzických osôb za konanie právnických osôb.

- Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **7,07** (+ 2,07)
- ▼ Intenzita dopadu na právne prostredie: **2,43** (+ 0,93)

4.5

Celkové výsledky

V tabuľke na s. 5 sú jednotlivé opatrenia zoradené z hľadiska vplyvu na právnu istotu.

**5
Záver**

Pilotný ročník projektu Index právnej istoty priniesol niekoľko dôležitých poznatkov tak pre Slovenskú advokátsku komoru, ako aj pre širšiu verejnosť.

Viac ako tristo odovzdaných dotazníkov indikuje nielen vysokú mieru reprezentatívneho prieskumu, ale aj nečakaný záujem o túto formu reflexie právneho prostredia v Slovenskej republike. Množstvo doplňujúcich slovných hodnotení zároveň indikuje, že respondenti k prieskumu pristupovali svedomito a s autentickým záujmom.

Konkrétne výsledky zároveň naznačujú, že tak, ako je právna prax súčasťou širšej spoločenskej atmosféry a túto atmosféru aj dokáže reflektovať, zároveň právne vedomie praktikov práva odráža ich bezprostrednú odbornú skúsenosť s aplikáciou práva a môže viesť k odlišným pohľadom, než aké vo vzťahu k danému opatreniu prevládajú v radoch laickej verejnosti. Práve z tohto dôvodu má hodnotenie profesionálmi zjavnú pridanú hodnotu pre kvalitu verejného diskurzu.

Za rok 2017 Index právnej istoty vykázal hodnotu + 0,02 bodu, t.j. v prierezovom hodnotení **nedošlo ani k zásadnému oslabeniu ani k zásadnému posilneniu princípu právnej istoty**, ale k stagnácii v jeho ochrane. V celkovom pohľade sa javí ako nepochybné, že v procesoch tvorby práva aj aplikácie práva sa stále objavujú postupy, ktoré princípu právnej istoty oslabujú a zároveň prvky, ktoré ho posilňujú. Reflexia z prostredia právnych praktikov môže ako odborné zrkadlo prispieť k tomu, aby postupne začali prevládať práve tie prvky, ktoré právnu istotu kultivujú.

| Poradie | Opatrenie | Posilnenie/oslabenie právnej istoty |
|---------|--|-------------------------------------|
| 1. | Novela Obchodného zákonníka (boj proti bielym koňom) | + 2,07 |
| 2. | Nález ÚS SR I. ÚS 212/17 (nepripustnosť účinnej lúti pri neoprávnenom nadmernom odpočte DPH) | +1,6 |
| 3. | Zákon o registri partnerov verejného sektora (protischránkový zákon) | + 0,44 |
| 4. | Novela Exekučného poriadku (centralizácia exekučných konaní a náhodné pridelenie exekučných spisov) | + 0,38 |
| 5. | Nález ÚS SR Pl. ÚS 7/2017 (vyslovenie súladu zrušenia Mečiarových amnestií s ústavou) | + 0,3 |
| 6. | Rozhodnutie NS SR 3 Cdo 236/2016 (podmienky prípustnosti dovolania proti zrušujúcemu rozhodnutiu odvolacieho súdu) | + 0,27 |
| 7. | Elektronická justícia (súbor opatrení ohľadom povinnosti elektronickej komunikácie advokátov so súdmi) | + 0,17 |
| 8. | Ústavný zákon 71/2017 (zrušenie Mečiarových amnestií) | + 0,06 |
| 9. | Aplikačná prax súdov v režime nového procesného kódexu | +/- 0 |
| 10. | Nález ÚS SR I. ÚS 575/2016 (vyhovenie sťažnosti kandidátom na ústavných sudcov, príkaz prezidentovi vybrať si) | - 0,42 |
| 11. | Novela zákona o konkurze (zjednodušenie podmienok tzv. osobného bankrotu fyzických osôb) | - 0,8 |
| 12. | Nález ÚS SR II. ÚS 454/2016 (kauza Martinské hole, podmienky prípustnosti dovolania podaného gen. prokuratúrou) | - 1,11 |
| 13. | Rozhodnutie NS SR VCdo 2/2017 (zákaz kumulácie dovolacích dôvodov) | - 1,27 |
| 14. | Rozhodnutie NS SR 4 To 2/2017 (zrušenie trestov pre „sýkorovcov“) | - 1,35 |