

INDEX PRÁVNEJ ISTOTY

Správa o výsledkoch prieskumu
za rok 2018

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 SAK pripravila už druhý 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 vybraných desiatich právnych aktov vydaných v roku 2018 sa zúčastnilo viac ako sto členov Slovenskej advokátskej komory. Prieskum prebiehal v anonymnom režime.

2 Metodologické východiská

V porovnaní s predchádzajúcim (pilotným) ročníkom došlo v dotazníku k niekoľkým zmenám.

Úroveň ochrany právnej istoty pri vybraných opatreniach hodnotili respondenti v pilotnom ročníku z dvoch hľadísk: z hľadiska ich príspevku k posilneniu právnej istoty na stupnici od jedna po desať a z hľadiska intenzity dopadu daného opatrenia na celkové právne prostredie od 1 po 3. V tomto ročníku sme spôsob hodnotenia zmenili, namiesto dvoch hodnotení sme sa rozhodli pre jedno hodnotiace kritérium. Dôvodom tejto zmeny je predovšetkým väčšia prehľadnosť, jednoduchšie vyplňanie dotazníka, ako aj efektívnejšie vyhodnotenie a komunikovanie výsledkov.

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

Súbor hodnotených opatrení vymedzila pracovná skupina SAK na základe podnetov od širšej právnickej komunity. Množinu skúmaných právnych aktov tvorili nielen zákony,

ale aj zásadné rozhodnutia súdov Slovenskej republiky a tiež niektoré systémové organizačné alebo aplikačné opatrenia s dopadom na podobu právneho systému.

V tomto ročníku sme do prieskumu zaradili celkovo 10 právnych aktov a voľba padla skôr na problematické, než na tie, pri ktorých by sa dalo očakávať pozitívne hodnotenie.

3 Základné závery

Priemerné hodnotenie vplyvu opatrení na právnu istotu dosiahlo úroveň 3,08 z maximálneho počtu bodov 10, pri bode 5 ako deliacej čiary medzi zásahom do právnej istoty a jej ochranou je teda indexovaná hodnota mínus 1,92. V porovnaní s paralelným údajom spred roka (5,02, resp. +0,2) je to výrazne negatívnejšie hodnotenie.

Ak minulý rok respondenti vnímali úroveň ochrany právnej istoty ako stagnujúcu, za rok 2018 sa ich vnímanie posunulo k horšiemu.

Zároveň tento rok – aj z dôvodu selekcie opatrení – došlo k podstatne menšiemu rozptylu medzi hodnoteniami. Najpriaznivejšie hodnotenie od toho najmenej priaznivého síce rovnako ako minulý rok delia viac ako štyri body (5,99 oproti 1,61), väčšina opatrení sa však zmesila do menej než dvojbodového rozptylu.

Zásadným rozdielom oproti pilotnému ročníku je **významne zvýšený podiel tzv. konsenzuálnych hodnotení**, t.j. takých, pri ktorých sa väčšina respondentov zhodla na celkovom vnímaní opatrenia. V pilotnom ročníku nebolo výnimkou, ak pätina respondentov hodnotila nejaké opatrenie ako skvelé a štvrtina ako devastačné. V tomto ročníku taký prípad nemáme. Jedinou podobnou výnimkou je práve „najúspešnejší“ akt, zjednocujúci nález ústavného súdu vo veci odvolateľnosti členov Súdnej rady. Pri tomto opatrení sa približne rovnaký počet hodnotiteľov uzniesol na tom, že právnej istote veľmi pomohlo, ale približne rovnaký počet sa vyjadril, že to právnej istote extrémne ublížilo (cca. 10 % v oboch prípadoch). Ide však o jediné opatrenie, ktoré sa dostalo cez hranicu 5 bodov, čiže ho je možné vnímať ako posilňujúce právnu istotu.

Je pozoruhodné, a opäť to súvisí jednak s „kvalitou ročníka“ a jednak s výberom opatrení, že až osem (!) opatrení bolo tento rok hodnotených negatívnejšie než „víťaz“ pilotného ročníka, t.j. väčšina opatrení za rok 2018 bola hodnotená horšie, ako to najhoršie opatrenie z roku 2017.

4 Konkrétne závery

Za rok 2018 získal najvyššie hodnotenie (5,99 bodu z 10) **nález Ústavného súdu SR sp. zn. PLz. ÚS 2/2018**, ktorým ústavný súd vyslovil, že subjekty, ktoré menujú členov Súdnej rady SR, podliehajú zákazu týchto členov odvolať pred skončením ich funkčného obdobia.

Najnižšie hodnotenie (1,61 bodu) dostalo rozhodnutie Okresného súdu Bratislava I sp. zn. 30Cb/3/2017, v ktorom okresný súd vydal rozsudok pre zmeškanie vo veci určovacej žaloby, ergo v priamom rozpore s procesným kódexom.

Veľmi tesne nasleduje **prax vyhlasovania nálezov Ústavného súdu SR o nesúlade zákona s Ústavou SR v Zbierke zákonov v lehotách dosahujúcich niekoľko mesiacov od ich zverejnenia (1,69 bodu)**. V niektorých prípadoch boli nálezy ústavného súdu o nesúlade zákona alebo jeho časti s Ústavou SR vyhlásené v Zbierke zákonov až tri mesiace po ich vynesení a zverejnení, v jednom prípade dokonca o sedem mesiacov neskôr! V minulosti sa dokonca stalo, že táto lehota presiahla jeden rok.

Trojicu najväčších zásahov do právnej istoty uzatvára **komunikácia sudcu Radačovského po vyhlásení rozsudku vo veci Ján Franc vs. Andrej Kiska (2,12 bodu)**.

5 Posudzované opatrenia

— 1. — Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PLz. ÚS 2/2018

(zákaz odvolávania členov Súdnej rady)

Týmto zjednocujúcim nálezom ústavný súd vyslovil, že subjekty, ktoré menujú členov Súdnej rady SR, podliehajú zákazu týchto členov odvolať pred skončením ich funkčného obdobia.

Posilnenie/oslabenie právnej istoty: 5,99 (+0,99) ▲

— 2. — Rozhodovanie Generálnej prokuratúry SR a súdov v mediálne exponovaných väzobných veciach

Vo viacerých kauzách so zvýšenou mediálnou pozornosťou došlo k úprave pôvodného postoja orgánov činných v trestnom konaní, a to predovšetkým z iniciatívy generálnej prokuratúry, a v reakcii na „požiadavky“ médií.

Posilnenie/oslabenie právnej istoty: 3,68 (-1,32) ▼

— 3. —
Zákon č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy (zákon proti byrokracii)
Týmto zákonom NR SR okrem iného zaviedla požiadavku, aby okresné úrady od žiadateľov o živnostenské oprávnenie získavali súhlas so spracovávaním osobných údajov, a to dokonca aj od štatutárnych zástupcov obchodných spoločností.
Posilnenie/oslabenie právnej istoty: 3,29 (-1,71) ▼

— 4. —
Komunikácia sudcu Radačovského po vyhlásení rozsudku vo veci Ján Franc vs. Andrej Kiska
Sudca konajúci vo veci po jej skončení vyslovil na adresu jedného z účastníkov konania hodnotiace úsudky, ktoré mohli indikovať jeho osobnú zaujatosť voči tomuto účastníkovi konania.
Posilnenie/oslabenie právnej istoty: 2,12 (-2,88) ▼

— 5. —
Vyhlasovanie nálezov Ústavného súdu SR o nesúlade zákona s Ústavou SR v Zbierke zákonov v lehotách, dosahujúcich niekoľko mesiacov od ich zverejnenia
V niektorých prípadoch boli nálezy ústavného súdu o nesúlade zákona alebo jeho časti s ústavou vyhlásené v Zbierke zákonov až tri mesiace po ich vynesení a zverejnení, v jednom prípade dokonca o sedem mesiacov neskôr!
Posilnenie/oslabenie právnej istoty: 1,69 (-3,31) ▼

— 6. —
Rozhodnutia Okresného súdu v Bratislave a Krajského súdu v Bratislave v tzv. kauze Glance House
Okresný súd oslobodil obžalovaných, ktorí namietali, že sú v skutočnosťami obeťami podvodného konania. Krajský súd oslobodenie potvrdil, pričom však nad rámec trestného konania prejudikatívne vyslovil právny názor na civilnoprávne aspekty sporu.
Posilnenie/oslabenie právnej istoty: 3,68 (-1,32) ▼

— 7. —
Rozsudok Okresného súdu Bratislava I sp. zn. 30Cb/3/2017
V tomto rozhodnutí okresný súd vydal rozsudok pre zmeškanie vo veci určovacej žaloby, ergo v priamom rozpore s procesným kódexom.
Posilnenie/oslabenie právnej istoty: 1,61 (-3,39) ▼

— 8. —
Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov
Zákon vo svojej druhej časti nad rámec smernice o GDPR zneprehľadňuje právnu úpravu spracovávaní osobných údajov v oblastiach, ktoré smernica neupravuje, a vo štvrtej časti, ktorá má slúžiť práve implementácii smernice v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje, túto implementáciu „vyriešil“ len povrchno.
Posilnenie/oslabenie právnej istoty: 2,40 (-2,60) ▼

— 9. —

Rozhodnutia Súdnej rady SR**o dočasnom pridelení sudcov na Najvyšší súd SR**

napriek nesúhlasnému stanovisku vecne príslušného kolégia a/alebo napriek iným okolnostiam, vzbudzujúcim pochybnosť o opodstatnenosti pridelenia

Posilnenie/oslabenie právnej istoty: 2,45 (-2,55) ▼

— 10. —

Zákon č. 343/2018 Z. z.,**ktorým sa dopĺňa Občiansky zákonník**

Touto novelou zákonodarca reagoval na nález Ústavného súdu SR, v ktorom tento vyslovil ústavný nesúlad povinnosti súdu prihliadať na premlčanie pohľadávky zo spotrebiteľských zmlúv ex officio, napriek absencii námietky premlčania. Zákonodarca v tejto novele daný nález ústavného súdu „obchádza“ úpravou, v zmysle ktorej premlčané právo fakticky mení na právo prekludované, keď ustanovuje, že premlčané právo zo spotrebiteľskej zmluvy nemožno vymáhať ani ho platne zabezpečiť.

Posilnenie/oslabenie právnej istoty: 2,98 (-2,02) ▼

6**Tabuľka všetkých výsledkov**

Poradie	Opatrenie	Hodnotenie	Posilnenie/oslabenie právnej istoty
1.	Rozsudok Okresného súdu Bratislava 1 sp. zn. 30Cb/3/2017 (kontumačný rozsudok v určovacej žalobe)	1,61	(-3,39)
2.	Vyhlasovanie nálezov Ústavného súdu SR v Zbierke zákonov s veľkým časovým odstupom	1,69	(-3,31)
3.	Komunikácia sudcu Radačovského po vynesení rozsudku v spore medzi Jánom Francom a Andrejom Kiskom	2,12	(-2,88)
4.	Zákon č. 18/2018 o ochrane osobných údajov	2,40	(-2,60)
5.	Rozhodnutia Súdnej rady o dočasnom pridelení sudcov na Najvyšší súd SR napriek nesúhlasnému stanovisku vecne príslušného kolégia a/alebo napriek iným okolnostiam, vzbudzujúcim pochybnosť o opodstatnenosti pridelenia	2,45	(-2,55)
6.	Zákon č. 343/2018 Z. z., ktorým sa dopĺňa Občiansky zákonník (obchádzanie nálezov Ústavného súdu SR vo veci ochrany spotrebiteľa)	2,98	(-2,02)
7.	Zákon č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy (zákon proti byrokracii)	3,29	(-1,71)
8. – 9.	Rozhodnutia Okresného súdu v Bratislave a Krajského súdu v Bratislave v tzv. kauze Glance House (proaktívny návod trestného súdu na civilnoprávne riešenie veci)	3,68	(-1,32)
8. – 9.	Rozhodovanie Generálnej prokuratúry SR a súdov v mediálne exponovaných väzobných veciach	3,68	(-1,32)
10.	Nález Ústavného súdu SR sp. zn. Plz. ÚS 2/2018 (zákaz odvolávania členov Súdnej rady)	5,99	(+0,99)

7**Záver**

Index právnej istoty za rok 2018 zaznamenal povšimnutiahodný prepád v hodnotení ochrany právnej istoty orgánmi tvorby a aplikácie práva. **Všetky predložené opatrenia boli – s jedinou výnimkou – hodnotené ako oslabujúce právnú istotu.**

Spôsobil to podľa nášho názoru aj fakt, že sme jednoducho zažili „horší“ rok, aj to, že vo výbere opatrení chýbali také, aké sa minulý rok mohli pochváliť príspevkom k ochrane právnej istoty. Nová metodika s redukciami známkov z dvoch na jednu viedla k jednoznačnejšiemu postojovi respondentov, jej benefitom je, že výber opatrení viedol k podstatne konsenzuálnejšiemu hodnoteniu, a teda, že pridelené známky nie sú priemerom extrémnych hodnotení, ale reflektujú veľmi podobné postoje respondentov. V tomto smere sú výsledky 2018 v istom zmysle výpovednejšie ako tie za 2017.

Zaujímavý je rozdiel oproti minulému roku v tom, že za rok 2017 dostali najhoršie hodnotenie dve rozhodnutia Najvyššieho súdu SR, čo je s prihliadnutím na jeho poslanie v štáte zarážajúce, pričom za rok 2018 dostalo najvyššie hodnotenie rozhodnutie Ústavného súdu SR práve v podobe tzv. zjednocujúceho nálezov, čiže v podobe, v ktorej má skutočne slúžiť právnej istote.