

# INDEX PRÁVNEJ ISTOTY ZA ROK 2019

## 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 tretí 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 princípov právnej istoty v Slovenskej republike.

Na hodnotení súboru vybraných desiatich právnych aktov vydaných v roku 2019 sa zúčastnilo takmer päťsto členov Slovenskej advokátskej komory. V porovnaní s predchádzajúcim ročníkom výrazne stúpol počet respondentov, zo 102 na 486. Výsledky prieskumu tak disponujú podstatne vyššou reprezentatívnosťou. Prieskum prebiehal v anonymnom režime. Počet hodnotených opatrení zostal rovnaký (10) ako minulý rok.

## 2 Metodologické východiská

Úroveň ochrany právnej istoty pri vybraných opatreniach hodnotili respondenti na stupnici od nula po desať z hľadiska intenzity dopadu opatrenia na celkové právne prostredie. Opatrenia s priemernou známkou **vyššou ako 5** možno považovať za **posilňujúce právnu istotu**, a tie, ktoré dostali priemernú známku **nížšiu ako 5**, ako **oslabujúce právnu istotu**. Súbor hodnotených opatrení vymedzila pracovná skupina 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 tiež niektoré systémové organizačné alebo aplikačné opatrenia s dopadom na podobu právneho systému. Rovnako ako v minulom ročníku sme do

prieskumu zaradili celkovo desať právnych aktov a opatrení. Voľba znovu padla skôr na tie problematické a kontroverzejšie, než na tie, pri ktorých by sa dalo očakávať len pozitívne hodnotenie.

## 3 Základné závery

**Priemerné hodnotenie vplyvu opatrení na právnu istotu dosiahlo úroveň 3,11** z maximálneho počtu bodov 10, pri bode 5 ako deliacej čiare medzi zásahom do právnej istoty a jej ochranou je teda indexovaná hodnota mínus 1,89. V porovnaní s paralelným údajom spred roka (3,08, resp. -1,92) je to takmer rovnaký výsledok. V skratke, **ani rok 2019 nebol pre ochranu princípov právnej istoty dobrým rokom**.

Pozoruhodným javom je vysoká miera tzv. konsenzuálnych hodnotení, teda takých, pri ktorých sa väčšina respondentov zhodla na celkovom vnímaní opatrenia. Nepriamo s touto poznámkou súvisí aj ďalšie pozorovanie, a to, že respondenti celkom zreteľne kladú dôraz – a majú silný a v zásade takmer jednotný názor – najmä na opatrenia s praktickými implikáciami tak pre advokátov, ako aj pre ich klientov. Zatiaľ čo pri témach, v ktorých je prítomný aj politický alebo spoločenský rozmer hodnotenia ešte oscilujú, pri opatreniach, ktoré sa týkajú bazálnej právnej istoty účastníkov konania, sa drvivá väčšina hodnotení sústreďuje do jedného pólu – toho negatívneho.

Základný záver z týchto údajov je možné formulovať nasledovne:

- i) respondenti nevnímajú politicky rámcované okolnosti až tak dramaticky ako tie, ktoré bezprostredne súvisia s predvídateľnosťou práva, pričom
- ii) práve tie „praktické“ aspekty hodnotia veľmi negatívne. Odborné zrkadlo teda nemusí byť totožné s mediálnym, čo mu dáva osobitnú pridanú hodnotu.

Tento záver dobre ilustrujú výsledky dvoch takýchto praktických opatrení: voluntarizmus v rozhodovaní správnych orgánov a v posudzovaní prípustnosti dovolaní najvyšším súdom. Napriek mimoriadnej konkurencii, spôsobenej selektívnym zverejnením tzv. Kočnerovej knižnice, sa práve tieto opatrenia umiestnili na druhom a treťom najhoršom mieste.

Pokračuje tak smutný paradox, že práve orgán poverený zjednocovaním judikatúry hodnotia advokáti veľmi nepriaznivo. **Najvyšší súd – podľa výsledkov prieskumu – namiesto posilnenia právnej istoty jej ochrane v niektorých prvkoch vyslovuje škodí.** Podobné konštatovanie ponúka aj fakt, že medzi opatreniami oslabujúcimi právnu istotu sa v roku 2019 umiestnili hneď dva výkony ústavného súdu (nález o protiústavnosti novely Ústavy SR v časti bezpečnostných previerok sudcov a kontrola eurovolieb). Na druhej strane, rovnako ako za rok 2018, aj za rok 2019 získalo najvyššie hodnotenie práve rozhodnutie ústavného súdu, ktoré bolo hodnotené známku 7,01 (+2,01), teda ako posilňujúce právnu istotu na Slovensku.

## 4

### Konkrétne závery

Za rok 2019 získalo najvyššie hodnotenie (7,01 bodu z desiatich, resp. +2,07) Uznesenie Ústavného súdu SR, ktorým pozastavil účinnosť zákona, ktorým sa moratórium na predvolebné prieskumy predĺžilo na 50 dní.

Jediné ďalšie opatrenie, ktoré respondenti (tesne) vnímali ako napomáhajúce právnej istote (5,31), bolo vytvorenie a pôsobenie Komisie Súdnej rady SR voči sudcom z medializovaných káz, indikujúcich priamu či nepriamu korupciu.

Zvyšné opatrenia hodnotili respondenti ako oslabujúce právnu istotu, pričom najhorší výsledok dosiahla komunikácia viacerých sudcov a sudkýň s Mariánom Kočnerom o tzv. živých veciach na účel ovplyvnenia ich výsledku (1,37, resp. -3,63). Za ňou nasledujú netransparentnosť a nejednotnosť rozhodovacej praxe správnych orgánov, spojená s absenciou databázy ich rozhodnutí (1,51, resp. -3,49) a rozhodovacia činnosť Najvyššieho súdu SR v otázke posudzovania prípustnosti dovolaní, namietajúcich nesprávne právne posúdenie (1,90, resp. -3,1).

## 5

### Posudzované opatrenia

#### – 1. –

##### Nález Ústavného súdu sp.zn. PL. ÚS 21/2014

Ústavný súd vyslovil protiústavnosť novely Ústavy SR, ktorou sa zaviedli bezpečnostné previerky sudcov a to z dôvodu nesúladu s implicitným materiálnym jadrom ústavy.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **3,98 (-1,02)**

#### – 2. –

##### Komunikácia viacerých sudcov a sudkýň s Mariánom Kočnerom o tzv. živých veciach a ovplyvňovanie súdnych konaní

Z prepisov telefonickej komunikácie Mariána Kočnera, ktoré prvostupňový súd, konajúci v trestnej veci, vykonal ako zákonný dôkaz, vyplýva rozsiahla schéma pokusov o nezákonné ovplyvňovanie priebehu a výsledku viacerých súdnych konaní.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **1,37 (-3,63)**

#### – 3. –

##### Proces voľby kandidátov na sudcov Ústavného súdu SR na pôde Národnej rady SR

Plénu Národnej rady SR sa podarilo zvoliť potrebný počet kandidátov až približne sedem mesiacov po uplynutí funkčného obdobia predchádzajúcich sudcov

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **1,96 (-3,04)**

#### – 4. –

##### Absencia databázy rozhodnutí správnych orgánov a rozdiely v posudzovaní totožných nárokov v ich rozhodovacej činnosti (netransparentnosť a nejednotnosť rozhodovacej praxe správnych orgánov)

Na rozdiel od povinne zverejňovaných súdnych rozhodnutí, správne orgány svoje rozhodnutia zverejňujú len veľmi náhodne, ak vôbec, a je skôr pravidlom, ako výnimkou, že správne orgány v jednom okrese alebo kraji rozhodujú o totožných nárokoch odlišne ako správne orgány v iných okresoch či krajoch. Správne súdnictvo tieto rozdiely nedokáže v dostatočnom rozsahu neutralizovať.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **1,51 (-3,49)**

#### – 5. –

##### Vytvorenie a pôsobenie Komisie Súdnej rady SR voči sudcom z medializovaných káz

Súdna rada SR uznesením č. 180/2019 z 30. 9. 2019 zriadila a upravila kompetencie Komisie, ktorá sa zaoberá „vyšetrovaním“ viacerých podozrení, vyplývajúcich zo zverejnenej telefonickej komunikácie Mariána Kočnera.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **5,31 (+0,31)**

#### – 6. –

##### Uznesenie Ústavného súdu SR, ktorým pozastavil účinnosť zákona, ktorým sa predĺžilo moratórium na predvolebné prieskumy na 50 dní

Zákon č. 413/2019 Z. z., ktorým sa, okrem iného, novelizoval aj zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani, predĺžil moratórium na predvolebné prieskumy zo 14 na 50 dní. Po doručení návrhu prezidentky na vyslovenie nesúladu tohto zákona s Ústavou SR plénum Ústavného súdu SR vo veľmi krátkom čase uznesením jednak prijalo návrh na ďalšie konanie a tiež pozastavilo účinnosť napadnutého zákona.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **7,01 (+2,01)**

## — 7. —

**Legislatívna premena dočasného bankového odvodu na trvalý a jeho zvýšenie na dvojnásobok v skrátanom legislatívnom konaní a s minimálnou legisvakanciou**

Národná rada SR prijala novelu zákona č. 384/2011 Z. z. o osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií, ktorou dočasný bankový odvod zmenila na trvalý a zvýšila ho o 100 percent. Táto novela nadobudla platnosť 27. 12. 2019 a účinnosť 1. 1. 2020.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **2,38 (-2,62)**

## — 8. —

**Sprístupňovanie časti vyšetrovacích a/alebo súdnych spisov médiám orgánmi verejnej moci a/alebo účastníkmi konania**

Vybrané časti spisov v prebiehajúcich konaniach orgánov činných v trestnom konaní sú sprístupňované médiám a následne zverejňované.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **3,26 (-1,74)**

## — 9. —

**Rozhodovacia činnosť Najvyššieho súdu SR v otázke posudzovania prípustnosti dovolaní namietajúcich nesprávne právne posúdenie**

Napriek zjednoteniu základných právnych východísk pri skúmaní dovolacích dôvodov sa naďalej javí, že Najvyšší súd SR prípustnosť dovolaní predovšetkým podľa § 421 ods. 1 písm. a) a b) CSP posudzuje nejednotne a voluntaristicky.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **1,9 (-3,1)**

## — 10. —

**Ústavná kontrola eurovolieb**

Ústavný súd SR uznesením sp. zn. PL. ÚS 15/2019 z procesných dôvodov (absencia väčšiny „za“ aj „proti“) a bez meritórneho prieskumu zamietol sťažnosť KDH na rozdelenie mandátov do Európskeho parlamentu. O následnej sťažnosti už v plnom zložení pléna koná s výraznými prieťahmi, v bezprostrednom rozpore so zákonnou lehotou 90 dní.

● Posilnenie/oslabenie právnej istoty: **2,5 (-2,5)**

## 6 Záver

Do prípravy *Indexu právnej istoty za rok 2019* sa zapojilo takmer 500 advokátov, čo je v doterajšej histórii Indexu rekordný počet. Relevanciu výsledkov posilňuje aj skutočnosť, že veľká väčšina respondentov tendovala k totožnému hodnoteniu posudzovaných opatrení.

*Index právnej istoty za rok 2019* potvrdil trend nedostatočnej ochrany právnej istoty orgánmi tvorby a aplikácie práva. Iba dve z desiatich právnych opatrení skončili s mierne pozitívnym hodnotením smerom k ochrane právnej istoty. Ostatných osem opatrení bolo hodnotených negatívne, čo korešponduje aj s výsledkami v minulom roku, kedy bolo negatívne hodnotených až deväť opatrení. Relevancia tohto záveru je posilnená výrazne vyšším počtom respondentov a tiež konsenzuálnou povahou ich hodnotení, t. j. absenciou extrémnych výkyvov v pohľade na konkrétne opatrenia.

Poradie	Opatrenie	Hodnotenie	Posilnenie/oslabenie právnej istoty
1.	Komunikácia časti súdneho stavu s Mariánom Kočnerom za účelom ovplyvňovania výsledku prebiehajúcich konaní	<b>1,37</b>	-3,63
2.	Nejednotnosť rozhodovacej praxe správnych orgánov	<b>1,51</b>	-3,49
3.	Voluntaristické posudzovanie prípustnosti dovolaní Najvyšším súdom	<b>1,9</b>	-3,1
4.	Proces voľby kandidátov na sudcov Ústavného súdu na pôde NR SR	<b>1,96</b>	-3,04
5.	Zavedenie trvalého bankového odvodu v skrátanom legislatívnom konaní a s minimálnou legisvakanciou	<b>2,38</b>	-2,62
6.	Postup Ústavného súdu SR pri ústavnej kontrole volieb do Európskeho parlamentu	<b>2,5</b>	-2,5
7.	Sprístupňovanie časti vyšetrovacích a/alebo súdnych spisov médiám orgánmi verejnej moci a/alebo účastníkmi konania	<b>3,26</b>	-1,74
8.	Nález Ústavného súdu SR, ktorým vyslovil protiústavnosť novely Ústavy SR vo veci bezpečnostných previerok sudcov	<b>3,98</b>	-1,02
9.	Činnosť Komisie Súdnej rady vo veci podozrení voči sudcom konajúcim v medializovaných kauzách	<b>5,31</b>	+0,31
10.	Uznesenie Ústavného súdu SR, ktorým pozastavil účinnosť zákona predlžujúceho moratórium na predvolebné prieskumy	<b>7,01</b>	+2,01