

SÚDNA RADA SLOVENSKEJ REPUBLIKY



114/2021

UZNESENIE SÚDNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

z 3. júna 2021

k stanovisku k medializovaným prípadom nerešpektovania a popierania záväznosti niektorých protipandemických opatrení niektorými sudkyňami a sudcami

Súdna rada Slovenskej republiky

po prerokovaní stanoviska k nerešpektovaniu a popieraniu záväznosti niektorých protiepidemických opatrení niektorými sudkyňami a sudcami

p r i j a l a

stanovisko v tomto znení:

Stanovisko

Súdnej rady Slovenskej republiky k nerešpektovaniu a popieraniu právnej záväznosti protiepidemických opatrení niektorými sudkyňami a sudcami

Súdna rada Slovenskej republiky má z verejne dostupných zdrojov informácie o tom, že niektorí sudcovia nerešpektujú vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ktoré obsahujú niektoré opatrenia proti šíreniu ochorenia Covid-19, konkrétne prekrytie horných dýchacích ciest pri výkone súdnej moci, pretože podľa nich nie sú právne platné a účinné.

Súdna rada Slovenskej republiky je oprávnená aj povinná konať a prijímať opatrenia (§ 3a písm. c) zákona č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky), ktorými sa zamedzí oslabovaniu dôveryhodnosti justície. Osobitne to platí v situáciách, v ktorých sa očakáva, že sudcovia ako ľudia, ktorí rešpektujú právne povinnosti, s mocou súdiť iných a uplatňovať právo, pôjdu vzorom. Pandémia ochorenia Covid-19 je práve tou situáciou.

Nedôvera verejnosti v súdnictvo môže byť o to výraznejšia, že štát od občanov nekompromisne vyžaduje rešpektovanie protiepidemických opatrení a ich nedodržiavanie aj sankcionuje, pričom jeho čelní predstavitelia, vrátane sudcov, sa stavajú nielen proti ich uvádzaniu do života, ale odrádzajú aj ostatných od dodržiavania práva a záväzných pokynov na jeho vykonávanie.

Podľa § 30 ods. 1 zákona č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediacich v znení neskorších predpisov sudca sa musí zdržať všetkého, čo by mohlo narušiť vážnosť a dôstojnosť funkcie sudcu aj v občianskom živote aj pri výkone funkcie sudcu.

Nerešpektovanie všeobecne záväzných právnych predpisov je u sudcu neprípustné. Bez ohľadu na to, či k nemu dochádza pri rozhodovacej činnosti alebo v občianskom živote. V oboch týchto oblastiach musí mať sudca na mysli, že platí prezumpcia ústavnosti všeobecne záväzných právnych predpisov a ich zrušenie z dôvodu protiústavnosti možno dosiahnuť len v predpísanom konaní.

V tejto spojitosti je osobitne neprípustné, ak sudca napriek stanoviskám odborníkov a relevantných autorít verejne prejavuje názor o neúčinnosti prekrytia horných dýchacích ciest ako opatrenia proti šíreniu ochorenia Covid-19. Na posudzovanie účinnosti takéhoto opatrenia sudca nielenže nemá potrebnú odbornosť, ale takéto názory môžu výrazne oslabovať efektívnosť práce tých orgánov verejnej moci, ktoré zvädzajú denný boj s pandémiou a jej následkami, riskujúc pritom svoje životy a zdravie. Takéto názory súčasne zneisťujú aj širokú verejnosť.

Súdna rada Slovenskej republiky preto plne podporuje predsedov súdov pri plnení ich povinností riadne a v celom rozsahu implementovať na ich pracoviskách všetky platné a účinné protiepidemické opatrenia a dôsledkom vyvodzovaní zodpovednosti z ich porušovania.

Prílohou tohto stanoviska Súdnej rady Slovenskej republiky je diskusný príspevok člena Súdnej rady Slovenskej republiky Lajosa Mézsárosa.

Overovateľka: Lenka Praženková

Ján Mazák
p r e d s e d a
Súdnej rady Slovenskej republiky

Vážené kolegyně kolegovia,

na najbližšej súdnej rade máme na programe aj „*Stanovisko Súdnej rady Slovenskej republiky k medializovaným prípadom nerešpektovania a popierania záväznosti protipandemických opatrení niektorými sudkyňami a sudcami*“. Môj názor sa ani po vyjadreniach niektorých sudcov nezmenil, verejné popieranie záväznosti predmetných uznesení vlády Slovenskej republiky a opatrení (vyhlášok) Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky považujem sudkyňami a sudcami jednoducho za netolerovateľné. V zásade preto súhlasím s konceptom stanoviska, ktoré nám predložil pán predseda, na dokreslenie ešte uvediem pár myšlienok k tomuto konceptu, a pre úplnosť ešte stručne opíšem z čoho vychádzam pri právnej argumentácii.

Nerešpektovanie a popieranie sudcov a sudkýň záväznosti všeobecne záväzných protipandemických opatrení, na ktoré platí prezumpcia ústavnosti, rozhodne môže oslabovať dôveru verejnosti v súdnictvo. Sudcovia nie sú bežní občania, je dobré, ak majú právny názor na opatrenia, ako reprezentanti verejnej moci však musia osobitne dbať na dodržiavanie prezumpcie ústavnosti. Okrem toho v prípade sudcov ide o špeciálnu lojalitu **k právu**. Ak v tomto zlyhávajú, strácajú dôveru verejnosti, a nevedie to ani verejnosť k tomu, aby dodržiavala príkazy práva a správala sa podľa pravidiel.

Nehovoriac už o tom, že v prípade sudcov prejavit' akúsi občiansku neposlušnosť v časoch pandémie je prinajmenšom nepremyslené, veď výkonom občianskej neposlušnosti nemá prísť k ohrozeniu života a zdravia iných. Iné je prejsť sa sám po lese bez rúška, hoci ho predpis vyžaduje a iné je pojednávať vec viacerých účastníkov v uzavretej miestnosti bez rúška. Navyše, možno treba rozlíšiť, či si niektorí sudcovia neprekryli dýchacie cesty pri výkone funkcie verejného činiteľa, čo je ešte vážnejšie, než v súkromí, ale to už iba z pohľadu prípadnej disciplinárnej zodpovednosti.

Pokiaľ ide o právny základ môjho presvedčenia, sústredím sa iba na kľúčový argument, ktorým sudcovia a sudkyne najčastejšie ospravedlňujú svoj odmietavý postoj proti záväznosti všeobecne záväzných protipandemických opatrení, a tým je tvrdenie, že „povinnosti možno ukladať iba zákonom“. Áno za bežného ústavnoprávneho režimu je to tak (čl. 13 ods. 1 Ústavy), avšak „podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a **rozsah povinností** v čase núdzového stavu ustanoví ústavný zákon (čl. 51 ods. 2 Ústavy). Od 1. októbra 2020 do 15. mája 2021 bol u nás vyhlásený núdzový stav, počas ktorého na základe (dokonca) ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, vláda mohla **uznesením** ukladať povinnosti a obmedzovať v tomto zákone vypočítané (čl. 5 ods. 3 citovaného ústavného zákona) základné práva (napr. slobodu pohybu a pobytu). Už len z uvedeného dôvodu je zjednodušujúce tvrdenie, že povinnosti možno uložiť iba zákonom. Inak predmetné uznesenia vlády sú uverejnené v zbierke zákonov a ich nesúlad so súvisiacim ústavným zákonom bol

napadnutý na ústavnom súde, ktorou skutočnosťou argumentuje aj sudkyňa

v liste, ktorú nám adresovala: „*K nedostatkom aktov obmedzujúcich základné ľudské práva a slobody sa vyjadril aj generálny prokurátor v bode 57 svojho návrhu zo dňa 18.03.2021 na začatie konania o súlade právnych predpisov (...)*“. Pani sudkyňa má síce pravdu, avšak ústavný súd to videl inak ako generálny prokurátor. Ústavný súd vo svojom náleze PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021 vyslovil predovšetkým to, že predĺženie núdzového stavu bolo v súlade s príslušným ústavným zákonom a Ústavou, a pokiaľ ide o akty ktoré mali obmedzovať základné práva (ako to vyplýva z výroku a tiež z odôvodnenia uvedeného nálezu), tiež boli v súlade s príslušným ústavným zákonom a Ústavou. Záverom na bližšie ozrejmienie režimu obmedzenia základných práv podľa ústavného zákona č. 227/2002 Z.z., stojí za to citovať z nálezu PL. ÚS 2/2021 časť bodu 69:

„Ústavnoprávna koncepcia ľudských práv a slobôd počas núdzového stavu je upravená v čl. 51 ods. 2 ústavy. Podľa čl. 51 ods. 2 ústavy podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon. Článok 51 ods. 2 ústavy je systematicky zaradený k spoločným ustanoveniam k druhej hlave ústavy, ktorá upravuje základné práva a slobody. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu tak v zásade samostatne upravuje podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu tak na rozdiel od ústavy umožňuje (i) priamo uznesením vlády obmedzovať vypočítané základné práva a slobody, (ii) pričom sa tak musí diať v nevyhnutnom rozsahu a čase. Uvedený model vytvára základ pre okamžitú akcienschopnosť vlády pri prijímaní účinných opatrení na odvrátenie bezprostrednej pandemickej hrozby. Osobitne pre núdzový stav v čase pandémie platí čl. 5 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti štátu, podľa ktorého v čase núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť základné práva a slobody a uložiť povinnosti na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území, ktorým môže byť aj celé územie Slovenskej republiky, a to najviac v rozsahu podľa odseku 3 písm. a), b), e), g), h) alebo písm. j). (...)“

Pani doktorka síce vo svojom liste argumentuje aj nedostatkami aktov obmedzujúcich ľudské práva – ku ktorým sa vyjadril aj generálny prokurátor, avšak generálny prokurátor napadol opatrenia, ktoré boli vydané na základe čl. 5 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z.z., pod ktoré ustanovenie jej problém nemožno subsumovať (povinné nosenie rúšok jej deťmi). Ďalej sa preto treba venovať otázke, či povinnosť nosenia rúšok má legálny základ v našom ústavnom poriadku.

Úrad verejného zdravotníctva (ÚVZ) podľa § 48 ods. 1 a 4 písm. r) zákona č. 355/2007 Z. z. o verejnom zdraví pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, napr. **používanie preventívnych a iných ochranných pomôcok**. Ohrozenie verejného zdravia nastáva podľa § 48 ods. 1 zákona č. 355/2007 Z.z. pri výskyte prenosného ochorenia, podozrení na prenosné ochorenie alebo podozrení na úmrtie na prenosné ochorenie nad predpokladanú úroveň. Čiže samotnú povinnosť nosiť ochranné pomôcky pri ohrození verejného zdravia, ak tak ustanoví

opatrenie ÚVZ, predpokladá samotný **zákon!**. Táto splnomocňujúca norma nehovorí nič o mimoriadnej situácii ani neodkazuje na núdzový stav a pod. Vo vzťahu k § 48 ods. 4 zákona č. 355/2007 Z. z. teda platí argument, že zákon dostatočne jasne a presne obmedzuje základné právo a slobodu (slobodu súkromia a telesnej integrity - možnosť nariadiť **používanie preventívnych a iných ochranných pomôcok** pri ohrození verejného zdravia) v prospech ochrany verejného zdravia, pričom vyhlášky len konkretizujú povinnosti osôb nosiť konkrétne ochranné pomôcky (rúška a respirátory) pri konkrétnych činnostiach a miestach (vyhlášky už samé nezavádzajú obmedzenia, ale konkretizujú povinnosti fyzických osôb). Právomoc ÚVZ na prijímanie týchto opatrení (**formou vyhlášky**) bez ohľadu na mimoriadnu situáciu vyplýva aj z § 5 ods. 4 písm. k) zákona č. 355/2007. Postačuje stav ohrozenia verejného zdravia – ktorý môže/nemusi byť konštatovaný aj inak, ako len v uznesení vlády o mimoriadnej situácii.

Vyhlášky, v ktorých sú zakotvené povinnosti používania preventívnych a iných ochranných pomôcok sú teda vydávané na základe zákona, majú (podľa môjho názoru) jasný zákonný základ. Obdobne ako napr. v zákone o povinnom očkovaní (č. 355/2007 Z.z.), alebo v zákone o umelom prerušení tehotenstva (č. 73/1986 Zb.).

Ústava v čl. 13 ods. 1 písm. a) zakotvuje, že **povinnosti** možno ukladať zákonom alebo na základe zákona. Ústavný súd vo veci povinného očkovania (PL. ÚS 10/2013) uviedol, že **zákonná povinnosť podrobiť sa** povinnému očkovaniu (§ 51 ods. 1 písm. d) zákona č. 355/2007 Z.z.) u fyzických osôb je dostatočne jasná v zákone, pričom až vyhláška ustanovuje, že v akom veku (novorodenci), proti akým ochoreniam a akým spôsobom sa očkuje. Táto **zákonná povinnosť** samozrejme zároveň **zasahuje/obmedzuje základné práva** na ochranu telesnej integrity cez právo na súkromie až po slobodu náboženského presvedčenia. Ústavný súd vyslovil súlad vyhlášky s Ústavou.

V konaní o súlade povinného očkovania, ako aj o súlade umelého prerušenia tehotenstva (PL. ÚS 12/01) ústavný súd k možnosti orgánov štátnej správy vydávať vyhlášky, ktoré **ukladajú povinnosti**, uviedol:

«Podľa čl. 123 ústavy ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom.

Ústavný súd už citovaný článok ústavy interpretoval, keď uviedol, že „vláda ani ministerstvá a iné orgány štátnej správy nemôžu vydať všeobecne záväzný právny predpis upravujúci spoločenské vzťahy, ktoré národná rada neupravila zákonom. Všeobecne záväzným právnym predpisom orgánu výkonnej moci nemožno upraviť spoločenský vzťah vo väčšom rozsahu, než ustanovuje zákon, ani spôsobom odporujúcim zákonu“ (PL. ÚS 7/96).

Nad rámec citovaného ústavný súd zdôraznil, že zo základných ústavných princípov i konkrétnych ustanovení ústavy obsahujúcich odkazy na zákonnú úpravu možno vyvodiť, že všetky základné spoločenské vzťahy, ktoré nie sú upravené priamo v ústave, musia byť upravené zákonom. Vyplýva to najmä z demokratického charakteru tvorby práva a poňatia princípu delby moci medzi zákonodarnou a výkonnou mocou v Slovenskej republike. Súčasne

sa tým chráni jednotlivec pred ľubovôľou verejnej moci (k tomu porovnaj najmä čl. 13 ústavy).

Zo zákona musí byť jasný obsah, účel a rozsah pôsobenia orgánov výkonnej moci. Rozsah minimálneho zákonného základu nemožno stanoviť vo všeobecnej rovine, tento totiž bude vždy vykazovať odlišnosti podľa predmetu právnej úpravy. Do akej miery zákonodarca túto oblasť minimálneho zákonného základu využije, závisí hlavne na tom, ako posúdi jej potrebnosť, pričom táto hranica je premenná. Je nutné pritom pamätať na účel a zmysel vydávania aktov exekutívy. Do ich sféry patria predovšetkým veci, ktoré zákonodarca vzhliadol nepodstatnými z hľadiska zákonnej formy, a preto ich priamo neupravil, ale ktorých právna úprava, hoci druhotnou normou delegovaného orgánu, je však napriek tomu nutná alebo aspoň vhodná, či účelná. V neposlednom rade ide taktiež o veci nepredvídateľné vo chvíli prijatia zákona, teda o veci, ktoré môžu podliehať zmenám, ale rovnako podrobnosti hlavne technického či vysoko expertného charakteru a pod.»

Na záver už len jeden judikát ústavného súdu k povinnostiam ukladaných „zákonom“ a „na základe zákona“, pretože téma by inak vydala dizertačku. Podľa názoru ústavného súdu:

„Na účely ochrany základných práv a slobôd je nevyhnutné ústavnú úpravu v čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy interpretovať veľmi striktné ako ústavnú normu, ktorá dovoľuje uložiť povinnosti v podzákonnom právnom predpise výhradne et intra legem s tým, že predpokladom využitia tejto ústavnej normy je splnenie formálnej podmienky (zmocnenie výslovne uvedené v zákone) spolu so splnením podmienky náležitej kvality uvedeného zmocnenia, ktorá sa dosiahne vtedy, ak zmocnenie jednoznačne vymedzí hranice, v ktorých je podzákonná úprava prípustná (porov. PL. ÚS 10/2013)“.

Takže áno, máme síce limit, že základné právo možno obmedziť iba **zákonom** (napr. uložením povinnosti), avšak takéto obmedzenie môže byť **aj vo vyhláske**, ak máme jasný zákonný základ. Na skutočnosť, či ustanovenie § 48 ods. 1 a 4 písm. r) zákona č. 355/2007 Z. z. o verejnom zdraví je dostatočným legálnym základom na vydávanie vyhlášok, ktorými sa ukladá napr. aj povinnosť **používania preventívnych a iných ochranných pomôcok**, môžeme mať rôzne právne názory, avšak vychádzajúc z *prezumpcie ústavnosti* tieto opatrenia vydané vo forme vyhlášok by mali najmä sudcovia plne rešpektovať.

Lajos Mészáros