

(návrh)

Návrh
vlády Slovenskej republiky na vyslovenie súhlasu
Národnej rady Slovenskej republiky s opakovaným predĺžením núdzového
stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej
súvislosti so vznikom pandémie

I.

Vláda Slovenskej republiky predkladá Národnej rade Slovenskej republiky návrh na vyslovenie súhlasu s opakovaným predĺžením núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie podľa čl. 5 ods. 2 treťou vetou ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení ústavného zákona č. 414/2020 Z. z.

V súlade s čl. 5 ods. 2 druhou vetou ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení ústavného zákona č. 414/2020 Z. z. vláda Slovenskej republiky svojím uznesením zo dňa 17. marca 2021 č. 160 uverejneným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 104/2021 Z. z. opakovane predĺžila o 40 dní núdzový stav, vyhlásený z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, vyhlásený uznesením vlády Slovenskej republiky zo dňa 30. septembra 2020 č. 587, uverejneným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 268/2020 Z. z.

II.

Vláda Slovenskej republiky sa po tretíkrát uchádza pred Národnou radou Slovenskej republiky o súhlas s opätovným predĺžením núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie ochorenia COVID-19. Vláda SR považuje takéto podrobenie sa kontrole pred jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky za esenciálne pre demokraciu, esenciálne pre právny štát a pre nerezignovanie na diskusiu i v časoch pandemických a krízových.

Uznesenie vlády Slovenskej republiky o opätovnom predĺžení núdzového stavu podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. bolo podľa presvedčenia vlády SR potrebné prijať. Artikulovanú potrebu opätovného predĺženia núdzového stavu vláda SR nachádza výhradne v napĺňaní záujmu na riadnom výkone verejnej moci v spojitosti s legitímnou a racionálnou snahou vlády SR byť aj naďalej legislatívne primerane pripravená na pretrvávajúcu vážnu a, z pohľadu hospitalizovaných pacientov s ochorením COVID-19 stále akútnu, epidemiologickú situáciu v Slovenskej republike v súvislosti so šírením koronavírusu COVID-19, resp. jeho britskej agresívnejšej mutácie.

Je to práve vláda SR, ako vrcholný orgán výkonnej moci, ktorej Ústava Slovenskej republiky [čl. 119 písm. n)] a ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. (čl. 5 ods. 1) kladú neľahkú úlohu byť nepretržite (počas celého roka) politicky i odborne pripravená na výskyt pandémie a iných prírodných a obdobných pohrôm a katastrof, a vedieť urobiť politicky i právne neľahké rozhodnutie o opätovnom predĺžení núdzového stavu.

To všetko v čase, keď nepretržite dochádza k ohrozeniu života a zdravia občanov a bezprostredne hrozí, že šírením tzv. britskej agresívnejšej mutácie koronavírusu COVID-19

dôjde k ďalším nenapraviteľným a podstatným stratám na životoch alebo k zásadnému ohrozeniu zdravia na celom území Slovenskej republiky.

Vyhlásenie a predĺženie núdzového stavu umožňuje ministerstvu zdravotníctva aj naďalej efektívne riadiť poskytovanie adekvátnej zdravotnej starostlivosti pre pacientov s ochorením Covid-19 u poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Nemocnice v súčasnosti disponujú 408 lôžkami na infektologických oddeleniach a klinikách, vrátane 71 lôžok pre deti. Vyhlásením núdzového stavu mohlo ministerstvo zdravotníctva uplatniť nástroj na reprofilizáciu nemocničných lôžok na tzv. covidové lôžka. Príkazmi ministra zdravotníctva na reprofilizáciu vznikol „covidový“ lôžkový fond s počtom 5577 lôžok (údaj ku dňu 29. marec 2021). Z uvedeného počtu reprofilizovaných lôžok má 3168 prívod kyslíka a 448 lôžok je JIS a OAIM.

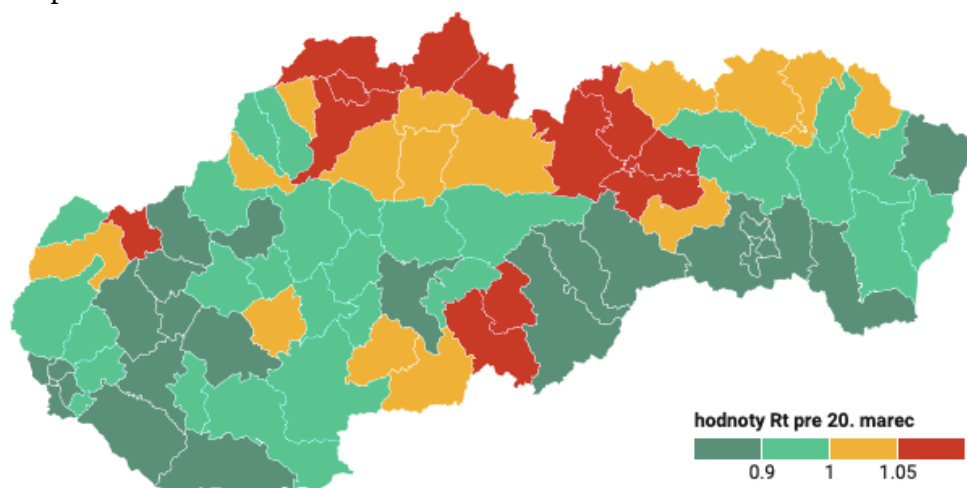
Vyhlásenie núdzového stavu umožňuje v prípade akútnej potreby doplniť chýbajúci zdravotnícky personál v jednotlivých zariadeniach zdravotnej starostlivosti. K tomuto kroku sa pristupuje skutočne len vo výnimočných prípadoch a v situáciách, najmä z dôvodu ochorenia lekárov, sestier a iných pracovníkov v zdravotníctve, ktorých výpadok z pracovného procesu je nevyhnutné nahradiť iným kvalifikovaným personálom. Inštitút nariadenia pracovnej povinnosti sa od vyhlásenia núdzového stavu využil veľmi obozretne a vo veľmi obmedzenom počte prípadov. Svedčia o tom nasledovné štatistiky Ministerstva vnútra SR. Počas vyhláseného núdzového stavu a za celý čas jeho trvania (údaj k 24. marec 2021) dostalo príkazy na pracovnú činnosť spolu 50 lekárov a 157 zdravotníckych pracovníkov. K uvedenému dátumu pracovalo v režime pracovného príkazu 6 lekárov a 33 zdravotníckych pracovníkov. Opäť je nutné zdôrazniť, že vyššie uvedený inštitút sa využíva zriedkavo a vo veľmi obmedzenej miere. Je to spôsobené aj tým, že zdravotnícki pracovníci si v plnej miere uvedomujú závažnosť situácie a aj napriek únave a vyčerpaniu sa s veľkým nasadením podieľajú na poskytovaní zdravotnej starostlivosti.

Nepredĺžením núdzového stavu by rezort zdravotníctva stratil efektívny nástroj na manažovanie nemocníc počas pandémie, najmä pri tvorbe dostatočných kapacít covidových lôžok pre pacientov, ktorých zdravotný stav si vyžaduje hospitalizáciu či intenzívnu zdravotnú starostlivosť. V prípade zrušenia núdzového stavu by bolo vo veľmi krátkom čase potrebné nájsť iné nástroje na zachovanie súčasného rozsahu a úrovne poskytovanej zdravotnej starostlivosti.

Napriek mierne sa zlepšujúcej situácii je potrebné zachovať súčasnú úroveň kapacít reprofilizovaných lôžok aj vzhľadom na možný ďalší vývoj. Dáta zo susedných krajín totiž jasne dokazujú, že pozitívne trendy sa môžu veľmi rýchlo otočiť a situácia zhoršiť.

Celkovo platí, že epidemická situácia na Slovensku sa zlepšuje a odhad národného reprodukčného čísla je v rozmedzí 0.8-0.9. Problém však je, že táto situácia nie je homogénna po celom Slovensku. Okresy na severe Slovenska (viď priloženú mapku) ešte stále dosahujú hodnoty reprodukčného čísla > 1.10 , čo je nebezpečne vysoká hodnota pre SARS-CoV-2. Súčasne, 97% výskytu ochorenia tvorí „britský“ B117 variant, ktorý je infekčnejší a smrteľnejší. V praxi to znamená, že tento variant má potenciál veľmi rýchle vychýliť reprodukčné číslo pri seba menšom uvoľnení opatrení a v priemere na tento variant umiera viacej ľudí ako na „starý“ wuhanský variant. Na záver, zaočkovanosť na Slovensku je len niečo nad 10% (aspoň prvou dávkou), resp. nad 5% (aj druhou dávkou), takže populácia ešte stále nie je ani zďaleka imunizovaná, aby sme si mohli v tomto čase dovoliť uvoľňovanie opatrení. Zodpovedná vláda a zodpovedný parlament môže uvoľňovať opatrenia len ak sa rádovo navýši zaočkovanosť populácie, lebo predčasné uvoľnenie opatrení dokáže veľmi rýchlo zvrátiť epidemický stav. Príkladom sú aktuálne Poľsko, Maďarsko a Rakúsko, kde uvoľnenie opatrení viedlo skoro okamžite k vážnej eskalácii tamojšej epidemickej situácie

Mapka:



Riadnym výkonom verejnej moci v situácii pandémie koronavírusu COVID-19 je dôsledné plnenie z Ústavy Slovenskej republiky vyplývajúceho pozitívneho záväzku štátu chrániť aj legislatívnou cestou životy a zdravie obyvateľov.

Pri opätovnom predĺžení núdzového stavu sa vláda SR opiera aj o nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sp. zn. PL. ÚS 10/2013 zo 10. decembra 2014, podľa ktorého: „Právny základ ochrany zdravia v Slovenskej republike predstavuje čl. 40 Ústavy Slovenskej republiky. Je ním deklarovaný pozitívny záväzok štátu účinne zabezpečovať ochranu zdravia, ktorý je realizovaný predovšetkým prijatím právnej úpravy zameranej na ochranu zdravia.“ (právna veta publikovaná v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky pod č. 6/2014).

Ústavný súd v citovanom náleze sp. zn. PL. ÚS 10/2013 z 10. decembra 2014 ďalej uviedol, že čl. 15 ods. 1 a 2 Ústavy SR (obdobne čl. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd) ukladá štátu „povinnosť zdržať sa úmyselného a nezákonného zbavenia života, ale tiež prijať príslušné kroky k ochrane života osôb, ktoré sa nachádzajú v ich jurisdikcii. Z práva na život vyplývajú pre štát dve základné pozitívne povinnosti: (i) povinnosť chrániť život a (ii) povinnosť zabezpečiť vyšetrenie, resp. objasnenie okolností straty života, vyvodenie zodpovednosti a poskytnutie nápravy (tzv. procesná povinnosť). ... Pri povinnosti chrániť život ide najmä o primárnu povinnosť v rámci vertikálnych vzťahov (štát - občan) zabezpečiť právo na život účinnými právnymi prostriedkami v jednotlivých oblastiach spoločenského života, spoločenských vzťahov, ktoré najužšie súvisia so životom človeka - napr. v oblasti medicíny, verejného zdravia, trestnej politiky, bezpečnosti občanov a štátu a pod.“.

Opätovné predĺženie núdzového stavu, ako reakcia na síce zlepšujúcu sa, ale veľmi krehkú epidemiologickú situáciu v Slovenskej republike v súvislosti so šírením koronavírusu COVID-19 a jeho tzv. britskej agresívnejšej mutácie, možno hodnotiť ako verejnoprávny akt, ktorým si vláda SR plní pozitívne záväzky vyplývajúce jej z dikcie Ústavy SR a z judikatúry ústavného súdu v oblasti ochrany života (čl. 15 ods. 1 Ústavy SR) a zdravia (čl. 40 Ústavy SR) ľudí.

Z čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. jednoznačne vyplýva, že základné práva a slobody obmedziť v čase núdzového stavu „možno“. Opätovné predĺženie núdzového stavu vytvára pre vládu SR iba predpolie pre potenciálne vykonanie následných legislatívnych opatrení, ktoré bude potrebné prijať v záujme ochrany verejného zdravia a životov ľudí, keďže vzhľadom na vývoj epidemiologickej situácie v Slovenskej republike v súvislosti so šírením

pandémie koronavírusu COVID-19 a jeho tzv. britskej mutácie dochádza a bezprostredne hrozí, že dôjde k masívnejšiemu ohrozeniu života a zdravia osôb. Tzn. samotným opätovným predĺžením núdzového stavu nedochádza k obmedzeniu základných práv a slobôd občanov, ale predovšetkým k aktivovaniu stavu, v ktorom je možné po bežne nedostupných prostriedkoch a obmedzeniach práv siahnuť. Predĺženie núdzového stavu je tak v istom zmysle akýmsi overením, resp. uznaním faktickej situácie (parametre ktorej predpokladá ústavný zákon č. 227/2002 Z. z.), za ktorej je zmysluplné mať špecifické prostriedky riešenia danej krízovej situácie k dispozícii.

Vláda SR zároveň dáva aj na tomto mieste výslovne Národnej rade Slovenskej republiky a občianskej spoločnosti signál, že aj v čase pandémie ochorenia COVID-19 si ctí a rešpektuje základné práva a slobody každého jednotlivca. Vláda SR má na pamäti, aby garancie ochrany základných práv a slobôd boli zachované v čo najširšej možnej miere pri každom jednom rozhodnutí vlády SR aj počas núdzového stavu.

Opätovné predĺženie núdzového stavu v zmysle uznesenia vlády SR je však legitímnym a nevyhnutným krokom, ktorý vláda SR ako zodpovedný orgán verejnej moci činí v záujme ochrany životov a zdravia obyvateľov. Umožňuje aj naďalej vláde SR promptne a adekvátne reagovať na denne sa meniace podmienky boja (vzhľadom na mutácie koronavírusu, zaplňanie voľných lôžok v nemocniciach, karanténu alebo ochorenie zdravotníckych pracovníkov nemocníc, meniacu sa situáciu v DSS, nevyhnutnú mobilitu obyvateľstva a pod.) s pandemiou ochorenia COVID-19, a to či už na poli hospodárskej mobilizácie, ale aj presne mierených opatrení v oblasti obmedzenia napr. slobody pohybu v závislosti od Alert systému pre monitorovanie vývoja epidémie a prijímanie protiepidemických opatrení v závislosti od intenzity šírenia SARS-CoV-2 (Covid-19) (ďalej len „COVID AUTOMAT“).

Epidemická situácia na Slovensku nepochybne dáva poznať, že rozhodnutie vlády SR o opätovnom predĺžení núdzového stavu je nesvojvoľné, je racionálne a je dôvodné. V momente, kedy sa rozhodovalo o opakovanom (opätovnom) predĺžení núdzového stavu (t. j. 17. marca 2021), epidemiologická situácia v súvislosti s ochorením COVID-19 (SARS-CoV-2) na Slovensku bola naďalej veľmi vážna, čo sa prejavilo veľmi viditeľne (pozri nižšie) v nemocniciach.

Pri rozhodovaní o predĺžení núdzového stavu vláda SR zohľadňovala aj negatívny vývoj šírenia prevalencie nového COVID-19 (SARS-CoV-2) variantu B.1.1.7 (tzv. britskej mutácie). Vieme, že britský variant sa šíri rýchlejšie, to znamená je infekčnejší, a súčasne vedie k vážnejšiemu priebehu ochorenia COVID-19 a zasahuje väčšie spektrum ľudí (t. j. aj mladšie vekové kategórie). Ostražitosť a potreba byť aj legislatívne pripravený je o to pálčivejšia a ústavne aprobovateľná.

Čo sa týka právnej neistoty občanov, ktorí sú v čase núdzového stavu vystavení otázkam ohľadne potenciálneho prijímania obmedzení základných práv a slobôd vládou SR za účelom ochrany ich životov a zdravia, opätovné predĺženie núdzového stavu sa vzťahuje na celé územie Slovenska a je časovo obmedzené na obdobie 40 dní v súlade s čl. 5 ods. 2 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z.. Uznesenie vlády SR (a teda opätovne predĺžený núdzový stav) jej však zároveň umožňuje núdzový stav kedykoľvek rozhodnutím odvolať. Vláda je tak povinná neustále skúmať, preverovať a vyhodnocovať potrebu ponechania potenciálne prijatých obmedzení základných práv a slobôd v platnosti. Vláda si je tohto záväzku vedomá.

Zároveň, je potrebné pripomenúť, že potenciálne opatrenia v oblasti obmedzenia základných práv a slobôd počas opätovne predĺženého núdzového stavu sa v rámci tohto navrhovaného predĺženia prijímajú na základe nového mechanizmu z COVID AUTOMATu, a teda prijímanie opatrení je pre ich adresátov subtilnejšie, presnejšie adresované a predvídateľné. Pri prijímaní opatrení vládou SR sa uplatňuje regionálny princíp vychádzajúci

z COVID AUTOMATu, čím je prijímanie opatrení vzhľadom na pandemickú situáciu v jednotlivých regiónoch proporcionálne, vyvážené a lepšie reflektujúce empiricky overiteľné dáta. V momente, kedy sa rozhodovalo o predĺžení núdzového stavu sa celé územie Slovenskej republiky nachádzalo podľa COVID AUTOMATu v najhoršej fáze, z toho dôvodu je odôvodnené trvanie núdzového stavu na celom území Slovenskej republiky.

Skúmaním dodržania princípu **legality** opätovného predĺženia núdzového stavu možno konštatovať, že vláda postupovala striktne v zmysle Ústavy a ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon“). Opätovné predĺženie núdzového stavu bolo prijaté na zasadnutí vlády, bolo prijaté formou uznesenia, výsledné znenie vyhlásenia núdzového stavu bolo publikované riadne v Zbierke zákonov SR.

Uznesenia vlády tejto obsahovej kvality sú preskúmateľné ako rozhodnutia o predĺžení núdzového stavu a rozhodnutia nadväzujúce na núdzový stav podľa čl. 129 ods. 6 Ústavy pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“).

Sú to „uznesenia vlády“ (formálne tak nazvané), ale za nimi sa skrývajú (materiálne) príkazy, zákazy a povolenia (normy) všeobecnej povahy, všeobecne záväzné a adresované neurčitému počtu adresátov, vydané na základe ústavného zákona a zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu.

Z pohľadu **legitimity** vyhlásenia núdzového stavu podľa názoru ministerstva spravodlivosti je potrebné skúmať, či nedošlo k zjavnému excesu zo strany vlády.

Je všeobecne známou skutočnosťou, že Slovenská republika bola a je zasiahnutá pandémiou ochorenia koronavírusu COVID-19, ktorá so sebou priniesla straty na životoch a ohrozenie zdravia obyvateľstva. Skutočnosťou rovnako zostáva, že koronavírus COVID-19 môže mať fatálne následky na život človeka a jeho šírenie predstavuje hrozbu pre zdravie a život každého z nás i v dnešných dňoch, bez ohľadu na pohlavie, rasu, etnický pôvod, náboženské a iné presvedčenie či miesto pobytu alebo sociálny status.

Objektívny stav výskytu a šírenia pandémie koronavírusu COVID-19 a jeho tzv. britskej mutácie B.1.1.7 v Slovenskej republike podľa názoru ministerstva spravodlivosti odôvodňoval, vzhľadom na kvalitu informácií o tomto ochorení a počte zasiahnutých a na živote a zdraví ohrozených ľudí, prístup vlády SR k sanácii škôd, a najmä k predchádzaniu stratám na životoch a zásadnému ohrozeniu zdravia populácie, aj prostredníctvom využitia ústavným zákonom predpokladaného opätovného predĺženia núdzového stavu.

Čo sa týka **nevyhnutnosti** opätovne predĺžiť núdzový stav vláda SR na jednej strane uvádza, že pojem „nevyhnutný“ nemožno interpretovať doslovne v tom zmysle slova, že by zakladal použitie prísneho testu proporcionality. Naopak, v situácii neistoty ohľadom kauzalít v pandémii (stále limitované, hoci rastúce množstvo informácií o šírení vírusu, o správaní sa jeho mutácií a ich rozšírení, o vplyve jednotlivých opatrení na situáciu, ak ide o paralelný výkon siete opatrení, o odhade ich praktického dodržiavania, atď.) je ťažké „klasický“ test proporcionality vykonať, o to menej predbežne, než následne.

Preto aj ústavný súd testoval vyhlásenie núdzového stavu z 30. septembra 2020 v rozhodnutí PL. ÚS 22/2020 fakticky miernym testom proporcionality. Navyše, aj druhý krok testu proporcionality nazývaný „nevyhnutnosť“ je bežne vykladaný ako „potrebnosť“, inak by totiž nedal politickej moci priestor na politické rozhodnutie. Celé použitie inštrumentária ľudskoprávneho diskurzu o pandemických opatreniach je teda v pandemickej situácii komplikované, a to navyše ešte aj dynamikou politického a expertného rozhodovania, pričom

aj v expertnom prúde odôvodňovania protipandemických opatrení funguje diskusia a nesúhlas (porovnaj ŠEJVL, M.: Lidská práva v současné situaci. In: ŠEJVL, M. - AGHA, P. – SOBEK, T. – KOKEŠOVÁ, J. – ČERNÝ, D.: Vítězové a poražení: Právní a etické problémy současné koronakrizy. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2020, s. 17 a nasl.)

Navyše treba poukázat na to, že na „nevyhnutnosť“ sa pri hodnotení výskytu predpokladov pre opätovné predĺženie núdzového stavu hľadí inou prizmou, ak predpoklad pre opätovné predĺženie núdzového stavu prichádza z externého prostredia, a na ktorého kvalitu a šírenie nemá ľudský ani politický faktor vplyv a dosah (napr. vis maior živelná pohroma, prírodná katastrofa, pandémie a pod.). Prijímanie opatrení je tak z povahy vecí reaktívne a vyhodnotiť ich efektívnosť je často možné len následne a často iba nepresne, ako už bolo naznačené.

Preto napriek textácii ústavného zákona, ktoré pracuje so slovom nevyhnutnosť, odôvodnenie predĺženia núdzového stavu zo stany vlády a ministerstva spravodlivosti pracovalo aj s pojmom „potrebnosti“ alebo „primeranosti“ či „proporcionality“ ako synonymami.

Samotná fakticita, t. j. výskyt a prítomnosť pandémie ochorenia COVID-19 a šírenie jeho tzv. britskej mutácie B.1.1.7 je v istom zmysle dôvodom na vyhlásenie núdzového stavu - o aktivačnom účinku vyhlásenia núdzového stavu osvedčujúcom faktický stav hovorí napokon aj ústavný súd v rozhodnutí PL. ÚS 22/2020 v bode 62 a 68 – samozrejme však treba brať do úvahy využiteľnosť opatrení na potláčanie tohto ochorenia ponúkané právnym poriadkom. Za legitímne však ústavný súd považuje aj núdzový stav vo svojej aktivačnej fáze bez spustenia ďalších procesov – napr. uznesení vlády podľa ústavného zákona. Tým vláda nijako nespochybňuje, že je legitímne, ak sa národná rada zaujíma aj na to, aké opatrenia vláda na základe núdzového stavu pripravuje.

V tomto kontexte je kľúčové poukázat na dôvodnosť uvažovania o využití nástroja, ktorý má verejná moc k dispozícii, aby mohla efektívne bojovať so závažným ohrozením životov a zdravia občanov.

Takýmto nástrojom je najmä obmedzenie slobody pohybu a pobytu, a obmedzenie vzájomného styku (zhromažďovania) obyvateľov medzi sebou a na frekventovaných verejných miestach. Ide o zásadný zásah do základných práva a slobôd, a preto Ústava a ústavný zákon umožňujú obmedziť tieto ústavné práva (slobodu pohybu a pobytu):

- buď na podklade Ústavy, a to zákonom, ak je to nevyhnutné pre ochranu zdravia, kde takéto obmedzenie zákonom spĺňa Ústavou i judikatúrou Ústavného súdu kladené nároky na takúto právnu normu – t. j. všeobecnosť (záväzná pre všetky budúce prípady (skutkové stavy) rovnakého druhu a neurčitého počtu), jej regulatívnosť, právna záväznosť, a vynútiteľnosť štátnym donútením;

- alebo na podklade ústavného zákona, pri núdzovom stave vyhlásenom z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, a to v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia.

Žiadnym iným spôsobom nie je možné normatívnym právnym aktom obmedziť slobodu pohybu a pobytu a právo na pokojné zhromažďovanie občanov.

Charakter pandémie (najmä jej výnimočnosť, nepoznanosť, dočasnosť a neustále menenie jej charakteru a schopnosť mutácie ochorenia) a charakter ohrozenia životov a zdravia občanov touto (prenos ochorenia, možnosť nákazy a pod.) jednoznačne odôvodňuje potenciálne využitie obmedzenia slobody pohybu a pobytu a práva pokojne sa zhromažďovať, a to na podklade vyhláseného alebo opätovne predĺženého núdzového stavu, ktorý bol ako ústavný

inštitút do ústavného zákona v roku 2002 práve pre takéto výnimočné situácie, akou je pandémia ochorenia, zavedený.

Ochrana zdravia a životov obyvateľov štátom a byť pripravený i legislatívne chrániť život a zdravie občanov patrí medzi pozitívne záväzky štátu plynúce z čl. 15 a čl. 40 Ústavy i z judikatúry Ústavného súdu, na ktorú vláda vo svojom návrhu odkázala. Vláda SR je toho presvedčenia, že opätovné predĺženie núdzového stavu, ako reakcia na zhoršujúcu sa epidemiologickú situáciu v Slovenskej republike v súvislosti so šírením tzv. britskej mutácie B.1.1.7 koronavírusu COVID-19, možno hodnotiť ako verejnoprávny akt pripodobniteľný konaniu starostlivého hospodára (bonus pater familias; man on the Clapham omnibus).

III.

Opatrenia realizované v rámci predĺženého núdzového stavu

Jedným z najdôležitejších opatrení naviazaných na núdzový stav je zákaz vychádzania. Jedná sa o najúčinnšie opatrenie pri kontrole prenosu nákazy SARS-CoV-2 (COVID-19), keďže sa jedná o infekčnú chorobu. Toto opatrenie nám pomohlo znížiť reprodukčné číslo, ktoré bolo začiatkom decembra na hodnote 1.2 - 1.3, na hodnotu 0.9 v prvej polovici januára. Jedná sa teda o veľmi účinný nástroj. V tandeme s pravidelným týždenným Ag testovaním sme dokonca dosiahli aktuálnu hodnotu 0.8 (k 21-28 marcu 2021). Obmedzenie pohybu s cieľom znížiť mobilitu a sociálne kontakty a pravidelné testovanie sa javia ako účinný nástroj pre spomaľovanie šírenia koronavírusu SARS-CoV-2.

Vláda v súlade s čl. 5 ods. 4 ústavného zákona uznesením zo dňa 17. marca 2021 č. 160 uverejneným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 104/2021 Z. z. obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 8. februára 2021 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa, do odvolania, najneskôr však do konca núdzového stavu opakovane predĺženého týmto uznesením, teda uplynutím 28. apríla 2021, pričom toto obmedzenie sa nevzťahuje na v uznesení uvedené výnimky, ktoré boli upravené uznesením zo dňa 24. marca 2021 č. 169 uverejneným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 109/2021 Z. z.

Ako sa uvádza vyššie, obmedzenie slobody pohybu a pobytu obyvateľov je možné iba v zmysle Ústavy (zákonom) a ústavným zákonom (uznesením vlády na podklade vyhláseného núdzového stavu). Vláda SR zastáva názor, že využitie núdzového stavu pre prijímanie obmedzenia slobody pohybu a pobytu je ústavne udržateľné, ústavným poriadkom predpokladané a v tejto situácii nanajvýš vhodné a zodpovedné rozhodnutie vlády.

V platnosti ostáva naďalej aj uznesenie vlády č. 718 z 11. novembra 2020 publikované v Zbierke zákonov pod č. 315/2020 Z. z., ktorým došlo k obmedzeniu práva pokojne sa zhromažďovať v počte nad 6 osôb, okrem osôb žijúcich v jednej domácnosti.

Čo sa týka iných opatrení realizovaných na podklade opätovného predĺženia núdzového stavu, ktorými orgány verejnej moci sanujú následky pandémie ochorenia COVID-19, ide najmä o využitie inštitútu hospodárskej mobilizácie.

Ministerstvo práce sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo práce“) vo svojej pôsobnosti určilo 950 subjektov hospodárskej mobilizácie, ktorých úlohou je zabezpečiť:

1. trvalú starostlivosť o 45 000 klientov,
2. zabezpečiť, aby 40 000 zamestnancov v zariadeniach sociálnych služieb ostali pri prijímateľoch zariadení sociálnych služieb a nemohli požiadať o výpovede,

3. zabezpečiť, aby 4 100 zdravotníkov, ktorí dnes pracujú v zariadeniach sociálnych služieb nebolo presunutých do iných zdravotníckych zariadení,
4. v súčasnej dobe bolo vydaných približne 700 príkazov na pracovnú povinnosť k zabezpečeniu chodu ZSS, ktorí by po skončení núdzového stavu prestali vykonávať pracovnú povinnosť v zariadeniach. Takto by s veľkou pravdepodobnosťou skolaboval systém starostlivosti z dôvodu nedostatku personálu,
5. zabezpečiť trvale v perióde 14 dňoch 200 000 testov zo štátnych hmotných rezerv. Skončením núdzového stavu by nebolo možné centralizovane zabezpečiť distribúciu testov pre aj pre neverejných poskytovateľov,
6. v prípade zhoršenia dodávok energií nebudú ZSS vypínané a budú v prvom poradí zabezpečované dodávky energií. V prípade zrušenia núdzového stavu nebudú mať prednostne nárok na dodávku energií,
7. zabezpečiť trvalo a nepretržite starostlivosť o 5 250 detí v CDR bývalých detských domovoch,
8. zabezpečovať ochranné pracovné pomôcky pre ZSS centralizovaným spôsobom ako verejným aj neverejným poskytovateľom vrátane CDR (bývalým detským domovom) cez ministerstvo práce,
9. centralizovaným spôsobom zabezpečovať MPSVR SR podmienky pre očkovanie ZSS pre výjazdové očkovačské skupiny.

Fiškálnou decentralizáciou boli zo štátu na obce a VÚC prenesené úlohy v oblasti sociálnych služieb. Nariadením vlády k opatreniam hospodárskej mobilizácie je umožnené ministerstvu práce vydávať úlohy VÚC, mestám a neverejným poskytovateľom k plneniu úloh na zabezpečenie krízových situácií v ZSS.

Zrušením núdzového stavu by ostali neverejní poskytovatelia sociálnych služieb odkázaní sami na seba. Verejní poskytovatelia sociálnych služieb by nemohli môcť vydávať príkazy na povinnú prácu, a tak si vypomôcť so zamestnancami v zariadeniach, ktoré sú v ich pôsobnosti.

Čo sa prognózy týka, riziko nepredĺženia núdzového stavu bude okamžitá eskalácia reprodukčného čísla na predošlé hodnoty 1.2 - 1.3, čo znamená zdvojnásobenie počtov infekcií každé 2 - 3 týždne.

IV.

Vyhodnotenie opatrení doteraz realizovaných v rámci núdzového stavu

Predĺženie núdzového stavu nám pomohlo zlomiť infekčnú krivku, ktorá je už skoro mesiac v poklese. Súčasne nám začali klesať počty COVID pacientov v nemocniciach. Pozitívny trend je však veľmi krehký a pokles pacientov v nemocniciach sa neprejavil v počte pacientov, ktorí sú hospitalizovaní s ťažkým priebehom ochorenia. JIS oddelenia sú aj naďalej preťažené na 85% a len s veľmi malou kapacitou na príjem ďalších pacientov. K 29. marcu 2021 bolo na umelej pľúcnej ventilácii 363 pacientov (<https://covid-19.nczisk.sk/sk>).

COVID Automat, ktorý bol prijatý vládou SR a navrhnutý odborníkmi v oblasti hygieny, epidemiológie a verejného zdravotníctva určuje presne definované fázy pandemického vývoja. Súčasne určuje aj strop únosnosti, po prekročení ktorého je epidemický stav tak kritický, že priamo ohrozuje chod zdravotníctva na Slovensku a riskuje jeho kolaps. Tento strop bol stanovený ako maximum 3000 covid pacientov ležiacich v nemocniciach. Po tomto strope už nemocnice nie sú schopné zabezpečiť svoj chod pre nedostatok personálu. Momentálne leží v slovenských nemocniciach 3 367 pacientov s chorobu COVID-19 (stav ku

29. marca 2021). Nemocnice veľmi ťažko zvládajú momentálny stav a odkláňajú pacientov s inými chorobami a rutinné operácie, čo má dlhodobé následky a zvýšenú smrtnosť aj v iných sektoroch ako napríklad onkológia, dialýza alebo srdcové choroby.

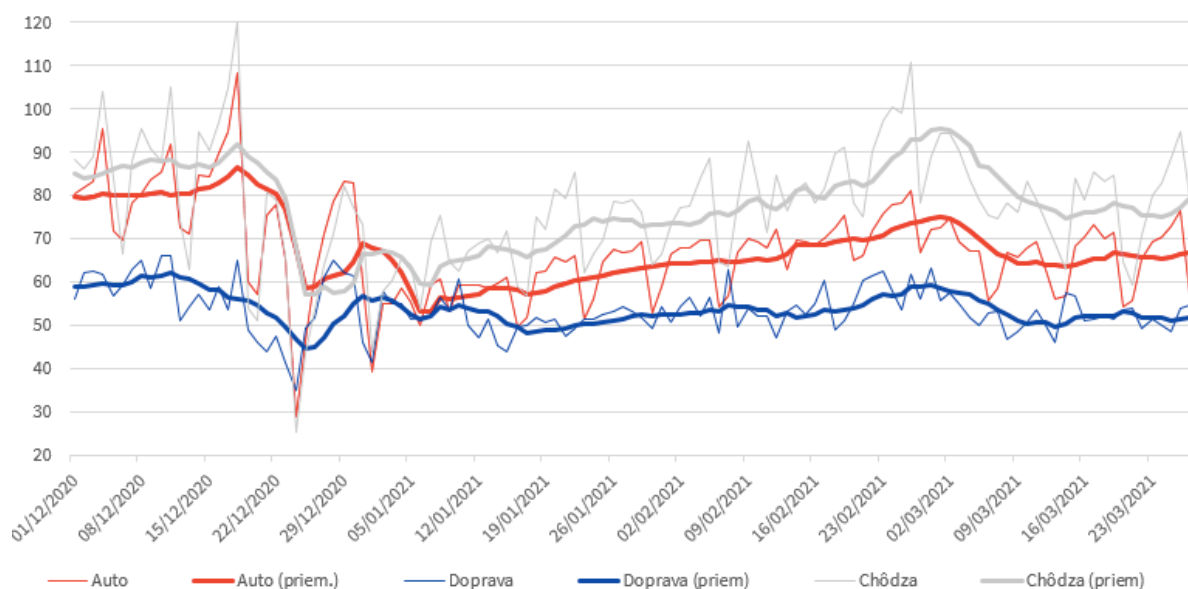
Hodnota reprodukčného čísla britského variantu bola v Spojenom Kráľovstve v Novembri v stave „lockdownu“ na úrovni 1.2. To znamená, že ani prísne proti-epidemické opatrenia neboli v Británii schopné zamedziť šíreniu tohto extrémne infekčného variantu. Na Slovensku sa nám v tandeme s pravidelným týždenným antigénovým testovaním ako jedinej krajine podarilo zlomiť infekčnú krivku a dostať reprodukčné číslo pod úroveň 1 i napriek tomu, že britský variant u nás tvorí až 97% všetkých pozitívnych vzoriek. Toto však nie je dôvod na upustenie opatrení. Práve naopak, upustenie opatrení by nám posunulo reprodukčné číslo znova nad hodnotu 1 a epidémiu do rastu. Antigénové testovanie samo o sebe totiž nedokáže zamedziť šíreniu britskej mutácie v populácii. Toto musí ísť v tandeme s prísnyimi proti-epidemickými opatreniami.

V neposlednom rade musíme informovať aj o hrozbe nového variantu B117 pre zdravie a národnú bezpečnosť Slovenska. Jedná sa o extrémne infekčnejší variant (cca 40% rýchlejšie šírenie) a súčasne aj smrteľnejší variant (cca 35 – 65% vyššia smrtnosť) a to napriek všetkými vekovými kategóriami. V praxi to znamená, že nemocnice stále čelia preplnenosti a súčasne sú lôžka zastúpené mladšími pacientmi.

Z predbežných výsledkov ku dňu 17. marca 2021 z laboratórií vykonávajúcich diagnostiku SARS-CoV-2 sa tak zo zhruba 2000 klinických vzoriek pozitívne testovaných RT-PCR metódou podarilo v 97% diagnostikovať britský variant B.1.1.7 SARS-CoV-2 dostupné na https://www.uvzsr.sk/docs/info/covid19/Epidemiologicka_situacia_210205.pdf.

V rámci opatrenia hospodárskej mobilizácie, ktorým je organizácia zdravotníckeho zabezpečenia v nadväznosti na aktuálnu epidemiologickú situáciu v ostatnom čase vydal minister zdravotníctva príkazy na vykonanie očkovania obyvateľstva vo vybraných 20 subjektoch hospodárskej mobilizácie – očkovacích centrách, pre 39 subjektov hospodárskej mobilizácie vydal príkaz poskytovať len neodkladnú zdravotnej starostlivosť so stanovenými výnimkami, určil nové subjekty hospodárskej mobilizácie za účelom reprofilizácie lôžok a vybraným už predtým určeným subjektom hospodárskej mobilizácie zvýšil rozsah poskytovanej zdravotníckej starostlivosti, určil nemocnice, ktoré sú vyčlenené pre pacientov s ochorením COVID-19. Aktuálne je v pôsobnosti Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky určených príkazom ministra 23 lôžkových subjektov hospodárskej mobilizácie a 59 lôžkových subjektov hospodárskej mobilizácie určených rozhodnutím Ministerstva zdravotníctva v čase bezpečnosti. Komunikácia s nemocnicami sústavne prebieha a príkazy ministra reflektujú vývoj pandemickej situácie ako takej.

Dáta dostupné od spoločnosti Apple ukazujú, že mobilita je stále problémom a aktuálne sa pohybuje v rozmedzí 70% až 80% úrovne v januári 2020 a má rastúci trend. Súčasne platí, že pri náraste mobility rastie aj epidémia:



Obrázok 1 - mobilita na Slovensku v perc. referenčnej úrovne, zdroj: Apple Mobility, referenčná hodnota k Január 2020

Obmedzenia slobody pohybu a pobytu v zmysle uznesenia vlády SR zo dňa 5. februára 2021 č. 77 sa prijímajú a realizujú podľa COVID AUTOMATu.

Ku dnešnému dňu dokáže vláda na podklade dát vyplývajúcich z realizácie opatrení v rámci COVID AUTOMATu uviesť tieto dáta:

Podľa vládou schváleného COVID AUTOMATu sú opatrenia realizované vládou SR v záujme zastavenia šírenia nákazy ochorením COVID-19 automatizované, tzn. podľa stavu epidemiologickej situácie (t. j. aktuálnej epidemiologickej situácií v regióne) pretaveného do konkrétnych dát (priemerný počet nových prípadov za 7 dní, počet hospitalizovaných, efektívne reprodukčné číslo) sa riadia a prijímajú základné opatrenia v zmysle COVID AUTOMATu.

To okrem iného znamená, že v III. a IV. stupni varovania (ak sa na základe dát do tohto stupňa krajina alebo región dostanú) sa automaticky vládou SR prijíma obmedzenie slobody pohybu a pobytu a v I. až IV. stupni varovania sa automaticky vládou SR prijíma obmedzenie práva pokojne sa zhromažďovať.

Inak povedané, vypnutie núdzového stavu znamená nemožnosť vládou obmedziť slobodu pohybu a pobytu a právo pokojne sa zhromažďovať, čo v praxi znamená vypnutie COVID AUTOMATu v opísaných častiach.

Situácia v nemocniciach sa pomaly začína stabilizovať, ide o však o krehkú stabilitu. Vzhľadom na dlhšiu dobu od nakazenia a začiatku príznakov a prípadnej hospitalizácie a výskyt nových mutácií vírusu SARS-CoV-2 musíme byť stále pripravení a ostražití. Využívanie inštitútu hospodárskej mobilizácie, aktivovaného v núdzovom stave, je stále veľmi žiaduce, naďalej je potrebné využívať opatrenia organizácie zdravotníckeho zabezpečenia a to: reprofiliáciu lôžok a realizáciu hygienických a protiepidemických opatrení na zabezpečenie zdravotnej starostlivosti, na ktoré je naviazané aj ich príslušné financovanie z Ministerstva financií SR. V prípade, že by núdzový stav nebol predĺžený, všetky doterajšie opatrenia hospodárskej mobilizácie stanovené príkazmi ministra zdravotníctva by stratili svoju vykonateľnosť, pretože všetky sú, v nadväznosti na právny poriadok SR, naviazané na vyhlásený núdzový stav a s tým súvisiace nariadenie vlády SR (269/2020 Z. z. v znení neskorších predpisov). K dnešnému dňu bolo v rámci 2. vlny pandémie COVID-19 vydaných

do 330 príkazov ministra zdravotníctva (príkazy na testovanie, očkovanie, reprofilizáciu lôžok, príkazy pre ÚVZ, RÚVZ, záchranné služby atď.) ohľadne organizácie zdravotníckeho zabezpečenia podľa zákona o hospodárskej mobilizácii, z ktorých väčšia časť by musela byť vydaná nanovo, ak by bol núdzový stav neskôr znova vyhlásený. Nepredĺženie núdzového stavu by mohlo spôsobiť vážne narušenie nastaveného fungovania zdravotníctva v čase pandémie v nadväznosti na aktuálny právny poriadok SR.

Ďalším dôležitým argumentom pre pokračovanie núdzového stavu je pracovná povinnosť pre pracovníkov subjektov hospodárskej mobilizácie počas núdzového stavu uložená nariadením vlády SR č. 269/2020 na vykonanie niektorých opatrení hospodárskej mobilizácie v súvislosti s vyhlásením núdzového stavu na zabezpečenie riešenia druhej vlny koronavírusu COVID-19 v znení neskorších predpisov. Všetci zdravotníci pracovníci v subjektoch hospodárskej mobilizácie sú na takých pracovných miestach, ktoré sú potrebné na zabezpečenie vykonania opatrení hospodárskej mobilizácie a teda majú povinnosť zotrvať v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnoprávnom vzťahu.

V.

Prognóza vývoja pandemickej situácie a potenciálnej reakcie vlády

Aktuálna epidemiologická situácia je na Slovensku sa zlepšuje, avšak nie homogénne. Aktuálne existujú klastre, najmä na severnom Slovensku, kde sú hodnoty reprodukčného čísla stále na nebezpečnej úrovni 1.10, alebo vyššie.

Z pohľadu prognózy je epidemiologická situácia silne závislá od dlhodobého zabezpečenia proti-epidemických opatrení. Akékoľvek uvoľňovanie by v prítomnosti variantu B117 viedlo k rýchlej eskalácii, presne tak ako to vidíme v susedných krajinách

Vláda bude zohľadňovať aj ďalšie prijaté a potenciálne opatrenia, ktoré sa budú javiť ako efektívne v snahe zastaviť šírenie pandémie ochorenia COVID-19 (napr. dostupnosť vakcín a progres v očkovaní obyvateľstva, nové poznatky a dáta o efektivite COVID AUTOMATu, a pod.), a to aj s ohľadom potreby opätovného predĺženia núdzového stavu, resp. absencie takejto potreby.

S núdzovým stavom súvisí i spustenie systému alebo využívanie systému hospodárskej mobilizácie, najmä pre účely zapojenia potrebného počtu zdravotníckych pracovníkov v nemocniciach a DSS.

VI.

Záver

Vláda SR zastáva názor, že opätovné predĺženie núdzového stavu je v súlade s princípmi demokratického právneho štátu, v súlade s Ústavou a ústavným zákonom, je proporcionálne k sledovanému cieľu a vychádza z faktického stavu šírenia pandémie ochorenia COVID-19 a jeho britského variantu B.1.1.7 v Slovenskej republike.

Na základe uvedeného si vláda SR dovoľuje požiadať národnú radu v zmysle čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o súhlas s opakovaným predĺžením núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie.