

Sprievodný materiál Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky

k návrhu 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

Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) na svojom rokovaní dňa 18. februára 2021 uznesením č. 97/2021 poverila ministerku spravodlivosti uviesť a odôvodniť návrh vlády na vyslovenie súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) s opakovaným predĺžením núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie (ďalej len „návrh vlády“) v národnej rade.

Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“) si dovoľuje uviesť pred poslancami a poslankyňami národnej rady návrh vlády nasledovnými slovami:

I.

K nevyhnutnosti opätovného predĺženia núdzového stavu

Podľa mienky ministerstva spravodlivosti vláda vo svojom odôvodnení návrhu vlády podrobne uviedla, prečo považuje opätovné predĺženie núdzového stavu za nielen legálne a legitímne, ale aj nevyhnutné.

Nad rámec toho ministerstvo spravodlivosti dopĺňa, že skúmaním dodržania princípu **legality** opätovného predĺženia núdzového stavu sa dostáva ku konštatovaniu, 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.

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 zasiahnuté 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 ministerstvo spravodlivosti 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 ľudskoprávného 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 koronakrize. 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 sa hľadá 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, pandémia a pod.). Prijímanie opatrení je tak z povahy veci 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 poukázať 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 pandémie ochorenia, zavedený.

Ministerstvo spravodlivosti pripomína, že 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. Ministerstvo spravodlivosti 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).

II.

Opatrenia realizované v rámci predĺženého núdzového stavu

Ministerstvo spravodlivosti pre úplnosť na tomto mieste uvádza, že vláda v súlade s čl. 5 ods. 4 ústavného zákona uznesením zo dňa 5. februára 2021 č. 77 uverejneným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 49/2021 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 19. marca 2021, pričom toto obmedzenie sa nevzťahuje na v uznesení uvedených 28 výnimiek.

Ako už ministerstvo spravodlivosti vyššie uviedlo, 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, tlmočený tu a teraz prostredníctvom ministerstva spravodlivosti, 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 350 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.

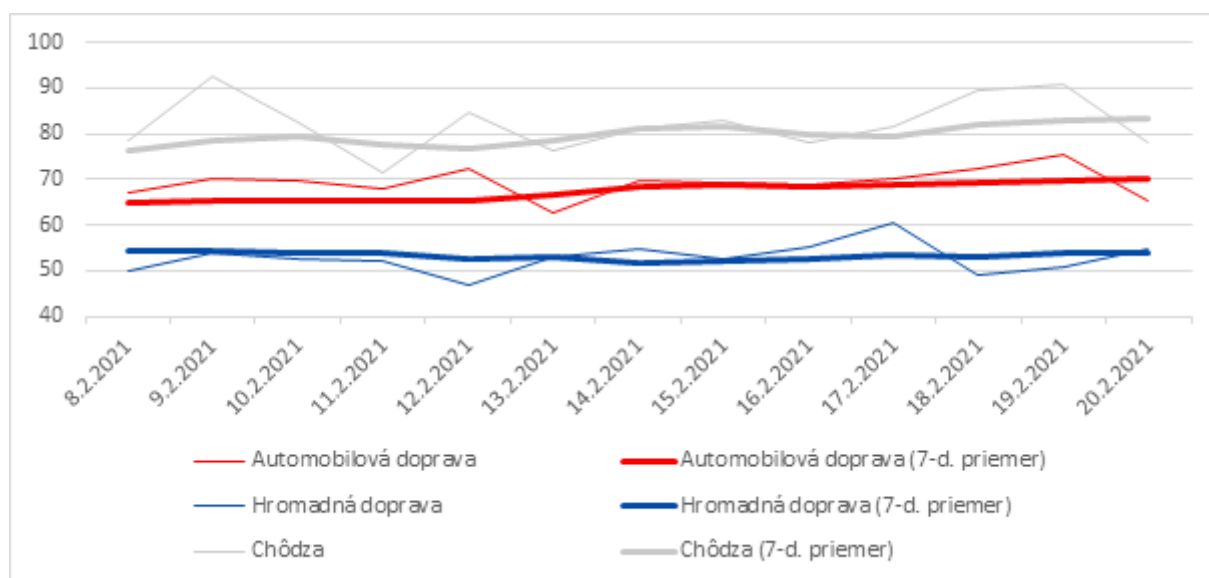
Fiškálnou decentralizáciou boli zo štátu na obce a VÚC prenesené úlohy v oblasti sociálnych služieb. Nariadením vlády k opatreniam hospodárskej mobilizácie je umožnené ministerstvu práce vydávať úlohy VÚC, mestám a neverejným poskytovateľom k plneniu úloh na zabezpečenie krízových situácií v ZSS.

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.

III.

Vyhodnotenie opatrení doteraz realizovaných v rámci núdzového stavu

Ministerstvo spravodlivosti uvádza, že obmedzenie slobody pohybu obyvateľov (tzv. lockdown) podľa dát dostupných od spoločnosti Apple od dňa 8. februára 2021 významne ďalej neznižilo mobilitu obyvateľstva, ktorá sa pre opatrenia prijaté na prelome roku nachádzajú v rozmedzí 50% až 80% úrovne v januári 2020:



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

Ministerstvo spravodlivosti zdôrazňuje, rovnako ako vláda SR vo svojom návrhu, že obmedzenia slobody pohybu a pobytu v zmysle uznesenia vlády SR zo dňa 5. februára 2021 č. 77 sa prijímajú a realizujú podľa Alert systému pre monitorovanie vývoja epidémie a prijímanie protiepidemických opatrení v závislosti od intenzity šírenia SARS-CoV-2 (Covid-19) (ďalej len „COVID AUTOMAT“).

Komplexnejšie a relevantnejšie vyhodnotenie dopadu jeho zavedenia do praxe si vyžaduje istý časový odstup a isté penzum dát, ktoré nie sú dnes, 20 dní od jeho spustenia úplné a výpovedné. Avšak k dnešnému dňu dokáže vláda na podklade dát vyplývajúcich z realizácie opatrení v rámci COVID AUTOMATu uviesť tieto dáta:

Ministerstvo spravodlivosti dáva do pozornosti, že 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.

IV.

Prognóza vývoja pandemickej situácie a potenciálnej reakcie vlády

Aktuálna epidemiologická situácia je na Slovensku mimoriadne vážna. Pozitívny trend v denných počtoch prípadov z úvodu roka 2021 od približne 20. januára 2021 stagnuje až mierne sa zhoršuje na veľmi vysokej úrovni prípadov, hospitalizovaných ako aj úmrtí. Naďalej narastá už veľmi vysoká miera pozitivity PCR testov.

Kombinácia týchto faktorov poukazuje na pretrvávajúce mimoriadne nepriaznivej situácie v dohľadnej budúcnosti, čo podporujú aj prognostické modely Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky. Tieto počítajú s vyrovnanou situáciou na aktuálnej mimoriadne vysokej úrovni v najbližších týždňoch a následný trend v závislosti od efektivity prijatých opatrení. V prípade nárastu mobility a uvoľnení opatrení je možné v priebehu niekoľko týždňov očakávať nárast COVID pozitívnych pacientov z aktuálnych 3565 na hodnoty blízke 4000 pacientov, vyše 350 ventilovaných pacientov a výrazne vyše 120 úmrtí denne.

Z pohľadu prognózy je epidemiologická situácia na bode zlomu a teda od opatrení záleží či príde k zlepšeniu, alebo eskalácii situácie. Je nevyhnutné dosiahnuť kontrolu nad epidemiologickou situáciou a stabilizovať situáciu vakcináciou. Vysoké množstvá prípadov predstavujú príležitosť na mutácie vírusu a do budúcnosti tak predstavujú riziko pre účinnosť vakcíny ako aj samotných opatrení.

Vláda bude podľa mienky ministerstva spravodlivosti promptne reagovať na vývoj pandemickej situácie a v prípade potreby bude rozhodovať aj o opätovnom predĺžení núdzového stavu v dostatočnom časovom predstihu.

Podľa presvedčenia ministerstva spravodlivosti 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 efektívnosti 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.

V. Záver

Ministerstvo spravodlivosti 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.

Ministerstvo spravodlivosti si dovoľuje v mene vlády 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.