



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobců: **a) G. Č. a b) V. Č.**, zastoupeni Mgr. Robertem Cholenským, advokátem se sídlem Brno, Bolzanova 5, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Praha 2, Palackého nám. 4, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 4. 2008, č.j. 7708/2008-SOZ-30.1-27.2.08/1, a ze dne 21. 4. 2008, č.j. 7708/2008-SOZ-30.1-27.2.08/2, o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2009, č. j. 4 Ca 11/2008 - 49,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 11. 2009, č. j. 4 Ca 11/2008 - 49, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutími ze dne 14. 11. 2007, čj. KM 1085/251/2007-23 a čj. KM 1085/251/2007-24, uložila Krajská hygienická stanice Zlínského kraje žalobcům (každému zvlášť) pokutu ve výši 3000 Kč a náhradu nákladů řízení ve výši 1000 Kč, neboť se dopustili přestupku podle § 29 odst. 1 písm. a) a f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon č. 200/1990 Sb.“), a to tím, že porušili § 46 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (dále jen „zákon č. 258/2000 Sb.“) a ustanovení § 3 odst. 1, § 4 odst. 1, § 5 odst. 1 a 2, § 6 odst. 1 a § 7 odst. 1 vyhlášky č. 439/2000 Sb., o očkování proti infekčním nemocem (dále jen „vyhláška“), tím, že se nedostavili se svými nezletilými dětmi k základnímu očkování, resp. revakcinaci proti onemocněním v této vyhlášce uvedeným.

Na základě žalobci podaných odvolání žalovaný prvoinstanční správní rozhodnutí změnil napadenými rozhodnutími tak, že uznal žalobkyni a) vinnou z přestupku na úseku zdravotnictví podle § 29 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., kterého se měla dopustit

porušením ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. ve spojení s § 3 odst. 1, § 4 odst. 1, § 5 odst. 1, § 6 odst. 1 a § 7 odst. 1 vyhlášky tím, že nepodrobila u zvoleného praktického lékaře své děti pravidelnému očkování proti infekčním nemocem, a to:

a) nezletilou dceru A. Č., nar. x. x. x, základnímu očkování proti tuberkulóze v době stanovené v § 3 odst. 1 vyhlášky, základnímu očkování proti záškrtu, dávivému kašli a invazivnímu onemocnění vyvolanému *Haemophilem influenzae b* v době stanovené v § 4 odst. 1 vyhlášky, základnímu očkování proti přenosné dětské obrně v době stanovené v § 5 odst. 1 vyhlášky, základnímu očkování proti spalničkám, zarděnkám a příušnicím v době stanovené v § 6 odst. 1 vyhlášky a základnímu očkování proti virové hepatitidě B v době stanovené v § 7 odst. 1 vyhlášky,

b) nezletilého syna J. Č., nar. x. x. x, základnímu očkování proti tuberkulóze v době stanovené v § 3 odst. 1 vyhlášky, revakcinaci proti záškrtu, dávivému kašli a invazivnímu onemocnění vyvolanému *Haemophilem influenzae b* v osmnáctém až dvacátém měsíci života podle § 4 odst. 1 vyhlášky, druhé dávce základního očkování proti přenosné dětské obrně v době stanovené v § 5 odst. 1 vyhlášky, základnímu očkování proti spalničkám, zarděnkám a příušnicím v době stanovené v § 6 odst. 1 vyhlášky a základnímu očkování proti virové hepatitidě B v době stanovené v § 7 odst. 1 vyhlášky.

Podle § 29 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb. s přihlédnutím k § 12 odst. 1, § 13 odst. 1 a § 87 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb. pak uložil žalobkyni b) pokutu ve výši 3000 Kč a úhradu paušální částky nákladů řízení ve výši 1000 Kč.

Rozhodnutím ze dne 21. 4. 2008, č. j. 7708/2008-SOZ-30.1-27.2.08/2, rozhodl žalovaný stejně o odvolání žalobce b).

Městský soud v Praze žalobu podanou proti těmto rozhodnutím zamítl. V bodě 1 žaloby žalobci uvedli, že nedodržení lhůt k provedení základního očkování podle vyhlášky není porušením zákonem stanovené povinnosti a nemůže tak zakládat odpovědnost za spáchání přestupku. Podle čl. 4 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. S tímto tvrzením se soud neztotožnil. Vyšel z toho, že podle § 46 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. je fyzická osoba povinna podrobit se v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech stanovenému druhu pravidelného očkování. Tímto prováděcím předpisem byla v rozhodné době vyhláška č. 439/2000 Sb., o očkování proti infekčním nemocem. Tato vyhláška byla vydána v souladu s Ústavou ČR a legislativními pravidly vlády v mezích stanovených v § 46 odst. 1, 2 a 6 citovaného zákona a formě podle § 108 odst. 1 citovaného zákona jako podzákonná úprava na základě zmocnění uvedeného v § 105 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. Ze znění zákona je zřejmé, že tento zákon stanoví povinnosti fyzické osoby a podrobnosti jsou v mezích zákona stanoveny vyhláškou. Tato vyhláška nestanoví povinnosti osoby, ale pouze provádí zákonnou úpravu v mezích stanovených zákonem.

V bodě 2. žaloby poukazovali žalobci na to, že podle § 6 odst. 1 vyhlášky není stanoveno, do jakého určitého věku má být provedeno očkování proti zarděnkám, spalničkám a příušnicím. Z toho dovozovali, že neprovedením základního očkování proti uvedeným nemocem nedošlo k naplnění skutkové podstaty přestupku. Rovněž toto

tvrzení žalobců soud odmítl jako nedůvodné. Ze správního spisu vyplývá, že v případě žalobců nebyla důvodem nepřistoupení k pravidelnému očkování jejich nezletilých dětí změna očkovacího kalendáře po dohodě s praktickým lékařem. Z výpovědi žalobců učiněné do protokolu i z jejich dopisu zaslaného krajské hygienické stanici je zřejmé, že odmítli provedení uvedeného očkování a pro toto odmítnutí uvedli i argumenty. Jejich rozhodnutí bylo nenechat děti očkovat a když, tak jediné v případě výskytu epidemie, popř. nechat proběhnout onemocnění a dosáhnout tak imunity u dětí touto cestou, nikoli očkováním. Soud proto posoudil tuto námitku jako nedůvodnou.

V bodě 3. žaloby argumentovali žalobci tím, že rozhodnutí je v rozporu s ustanovením Úmluvy o lidských právech a biomedicíně (dále jen „Úmluva o biomedicíně“) a Úmluvou o právech dítěte, které mají aplikační přednost. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobci již v průběhu řízení argumentovali tímto tvrzením a byli správními orgány seznámeni i se stanoviskem Nejvyššího správního soudu, vysloveným v rozsudku ze dne 28. 2. 2006, č. j. 5 As 17/2005 - 66, publ. pod č. 969/2006 Sb. NSS. Dle tohoto stanoviska *„není povinnost fyzické osoby podrobit se stanovenému druhu pravidelného očkování v souladu s vyhláškou č. 439/2000 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, a odpovědnost zákonného zástupce za splnění této povinnosti u osoby, která nedovršila patnáctý rok věku (§ 46 odst. 1 a 4 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví), v rozporu s Úmluvou o lidských právech a biomedicíně (uveřejněná pod č. 96/2001 Sb. m. s.), kterou je Česká republika vázána (čl. 10 Ústavy). Úmluva o lidských právech a biomedicíně sice stanoví, že výkon práv a ochranných ustanovení v ní uvedených nelze nijak omezit (např. uvádí možnost provést jakýkoliv zákrok v oblasti péče o zdraví pouze za podmínky, že k němu dotčená osoba poskytla svobodný a informovaný souhlas), ale připouští výjimku, pokud je stanovena zákonem a je nezbytná v demokratické společnosti v zájmu, mimo jiné, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných.“*

Pokud žalobci uváděli, že stanovení povinnosti očkování je v rozporu s principem nejlepšího zájmu dítěte, je to podle soudu jejich subjektivní názor, který nebyl v podané žalobě ničím podložen. Bylo-li odkazováno na to, že v první řadě rodiče by měli mít možnost posoudit na základě dostatečného množství informací, zda je očkování pro jejich dítě vhodné, nemůže k tomu soud s ohledem na platnou právní úpravu přihlídnout, neboť tato v § 46 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. stanoví povinnost podrobit se v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech stanovenému druhu pravidelného očkování. Pokud žalobci uváděli, že v jiných evropských státech není očkování povinné ze zákona, nemohl soud k těmto argumentům přihlídnout, neboť tato skutečnost není pro posouzení jednání žalobců relevantní.

Rozsudek Městského soudu v Praze napadli žalobci (dále jen „stěžovatelé“ kasační stížností ze důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelé v zásadě trvají na třech hlavních žalobních námitkách, které vznesli již v řízení před Městským soudem v Praze. K prvně jmenované uvedli, že zákon č. 258/2000 Sb. dostatečně určitě a jasně meze podzákoné právní úpravy nestanovuje, neboť zejména výčet samotných povinných očkování a bližší podmínky jejich provádění jsou stanoveny až ve vyhlášce. Takový stav podle jejich názoru neodpovídá požadavkům Listiny základních práv a svobod ve smyslu judikatury Ústavního soudu a odborné literatury, neboť meze podzákoné úpravy nejsou stanoveny dostatečně přesně, a není tedy možné aplikovat ustanovení správního práva trestního.

Argumentaci soudu ke druhému žalobnímu bodu považují stěžovatelé za nesprávnou a zmatečnou. Jsou přesvědčeni, že právní úprava (bez ohledu na to, zda zákonná, či podzákonná) neobsahuje dostatečně jasně vymezenou povinnost provést očkování proti zarděnkám, spalničkám a příušnicím, a že tedy neprovedením takového očkování není možné naplnit skutkovou podstatu přestupku. Závěry soudu o tom, že nepodrobení dětí očkování proti těmto nemocem nebylo důsledkem změny očkovacího kalendáře, považují stěžovatelé za irrelevantní. Dle jejich názoru je v rozporu s principy právního státu, aby byla dovozována odpovědnost za přestupek pouze na základě jejich údajného úmyslu spočívajícího v odmítnutí očkování, protože pokud neexistuje jasně vymezená povinnost do určitého věku dítěte očkování provést, pak odmítnutí takového očkování nemůže mít právní důsledky, neboť se fakticky nejedná o povinné očkování.

I pokud by bylo možné dopustit se přestupku odmítnutím očkování proti dětským nemocem, mohlo by být takové odmítnutí platné pouze tehdy, pokud by mu předcházelo řádné poučení o všech výhodách, ale také rizicích spolu s očkováním spojených, jakož i alternativách k němu. Stěžovatelé byli sice poučeni o některých rizicích, nebyly jim však poskytnuty pravdivé a úplné informace. Poučení ošetřující lékařky, jakož ani úředních osob tak podle stěžovatelů neodpovídaly poučení podle čl. 5 Úmluvy o biomedicině a § 23 odst. 1 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

V této souvislosti odkázali stěžovatelé na rozhodnutí německého Spolkového soudního dvora, které se otázkou poučení rodičů při očkování dětí zabývalo (rozhodnutí ze dne 15. 2. 2000, sp. zn. VI ZR 48/99), v němž byla stanovena mimo jiné tato pravidla:

- aktuální doporučení Stálé komise pro očkování (STIKO) představují medicínský standard,
- rodiče musí být poučeni o veškerých rizicích bez ohledu na to, jak často se vyskytují; vedlejší účinky a komplikace stačí popsat zhruba a celkově, podrobné diagnózy se nevyžadují,
- poučení se má týkat také choroby, proti které se látka podává, ale nesmí být zbytečně dramatizované,
- poučení musí být ústní, nestačí papír s přehledem.

Stěžovatelé i nadále trvají na tom, že napadená správní rozhodnutí jsou nezákonná, neboť nepřihlédla k aplikační přednosti mezinárodních smluv před zákonnou a podzákonnou právní úpravou, zejména pak nezohlednila čl. 5 Úmluvy o biomedicině, ze kterého vyplývá právo rodičů, aby léčba nezletilých dětí byla prováděna pouze s jejich informovaným souhlasem. Dané ustanovení sice připouští výjimky (čl. 26 Úmluvy), tyto však musí být stanoveny na základě účelu v tomto ustanovení uvedeného – v daném případě zřejmě ochrany veřejného zdraví, a dané opatření musí být stanovenému cíli přiměřené (srov. doktrína přiměřeného zásahu do základních práv rozvedená Ústavním soudem – např. nález sp. zn. IV. ÚS 412/04, či Evropským soudem pro lidská práva). O tom, co je pro jejich děti nejlepší, rozhodují především rodiče, kteří by měli mít možnost

posoudit na základě dostatečného množství informací, zda je očkování pro jejich děti vhodné, případně v jakém rozsahu a v jakém věku.

Stěžovatelé jsou toho názoru, že povinnost podrobit se očkování v rozsahu stanoveném vyhláškou nelze považovat za přiměřené opatření v souladu s čl. 26 Úmluvy a Listinou. Zejména pokud jde o hepatitidu B, je přenos této nemoci (tělními tekutinami) na dítě prakticky vyloučený. Tetanus není vůbec infekčním onemocněním, poslední onemocnění dětskou obrnou pak bylo na našem území hlášeno v roce 1960 (www.zdravcentra.cz). Řada předních odborníků z řad lékařů je rovněž přesvědčena, že plošné očkování proti TBC by mělo být – podobně jako ve většině zemí vyspělého světa – zrušeno. Stěžovatelé jsou proto toho názoru, že jejich jednání nedosahuje dostatečné škodlivosti pro společnost, aby se mohlo jednat o přestupek.

Podle § 46 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. může dojít k porušení povinnosti pouze v případě, že u dítěte není dána přirozená imunita ani trvalá kontraindikace. Tyto u jejich dětí nebyly řádně zjišťovány. Pokud chce stát nutit své občany k tomu, aby byli očkováni, měl by podle stěžovatelů také zajistit, aby obavy rodičů byly zmírněny či vyloučeny a nabídnout jim, jak trvalou kontraindikaci co nejspolehlivěji vyloučit.

Zavedení doporučeného očkování společně s řádnou osvětou je podle stěžovatelů méně restriktivní variantou, které je z hlediska práva na informovaný souhlas třeba dát přednost. Trestní represe by měla být pouze *ultima ratio*, a není vhodným nástrojem k motivaci rodičů pro to, aby nechali své děti očkovat. V řadě států Rady Evropy není očkování povinné, přesto je zde cíle, tj. vysoké proočkovanosti populace, dosaženo.

Stěžovatelé odkázali také na Souhrnnou zprávu Veřejného ochránce práv za rok 2002, ve které se uvádí, že je pravdou, že podle zákona č. 258/2000 Sb. je očkování v našem státě povinné, v jiných vyspělých demokratických zemích však povinné není. Nelze přitom podle veřejného ochránce práv tvrdit, že v těchto státech, kam se řadí např. Rakousko a Německo, je standard ochrany práv dětí z tohoto důvodu nižší než v České republice.

Stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 10. 3. 2010. Stěžovatelé podle něj namítají jen obecné teze platné pro legislativní proces, které z hlediska platné právní úpravy nespecifikují; přehlížíjí úplný obsah § 46 odst. 1 až 6 zákona č. 258/2000 Sb. Výhrady stěžovatelů nesměřují proti napadeným správním rozhodnutím, nýbrž proti zákonné a podzákoné úpravě. Ustanovení § 46 zákona č. 258/2000 Sb. určuje rámec (meze) prováděcího právního předpisu, který upraví druhy, případy a termíny pravidelného očkování. Vyhláška tedy nestanoví povinnosti, ale pouze provádí, blíže specifikuje a konkretizuje zákonnou úpravu v mezích, které stanoví zákon.

Stěžovatelé byli informováni a poučeni správním orgánem prvního stupně, a to přesto, že k tomu orgán ochrany veřejného zdraví není zákonem zavázán. V dané věci se nejedná o dobrovolné očkování, o němž zcela a výhradně rozhodují na základě poučení

zákonní zástupci dítěte, ale o zákonnou povinnost, která je bez dalšího za podmínek zákona vymahatelná. Orgány ochrany veřejného zdraví jsou povinny vymáhat plnění zákonem stanovených povinností v předmětné oblasti veřejného zájmu, jímž je ochrana veřejného zdraví, a to i proti vůli povinných subjektů, tedy bez ohledu, zda se s obsahem konkrétního zákonného ustanovení tyto subjekty ztotožňují či nikoliv, resp. bez nutnosti povinného poučení a informací, na jejichž základě by měli právo očkování odmítnout.

Pokud jde o soulad právní úpravy s Úmluvou o biomedicíně, odkázal žalovaný na rozsudek zdejšího soudu sp. zn. 5 As 17/2005. U dětí stěžovatelů nebyly podle lékařky pro děti a dorost žádné kontraindikace a tato skutečnost nebyla ničím vyvrácena.

Pokud jde o závěry stěžovatelů k některým druhům povinného očkování, žalovaný nemůže akceptovat individuální názory a náhledy účastníků správního řízení na problematiku povinného očkování, stejně jako na stěžovateli citovaná „přesvědčení“ z řad odborníků. Dodržování zákonných povinností platí nejen pro účastníky řízení, ale stejnou měrou i pro správní orgán, který je povinen svěřenou pravomoc v rámci své působnosti a v mezích zákona realizovat. Je plným právem daného státu, aby na základě poznatků lékařské vědy, které jsou mu k dispozici, a zhodnocení specifických podmínek státu, které zdůvodňují a prokazují přinejmenším faktické ohrožení veřejného zdraví při absenci povinného očkování, omezil zákonem právo osoby udělit souhlas k zákroku v oblasti péče o zdraví na případy pravidelného povinného očkování, a to v zájmu zajištění práva občanů na ochranu zdraví zaručeného Listinou.

Žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu uplatněných stížních bodů a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatelé napadají rozsudek Městského soudu v Praze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky.

Podle § 46 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. jsou fyzická osoba, která má na území České republiky trvalý pobyt, cizinec, jemuž byl povolen trvalý pobyt, cizinec, který je oprávněn k trvalému pobytu na území České republiky, a dále cizinec, jemuž byl povolen přechodný pobyt na území České republiky na dobu delší než 90 dnů nebo je oprávněn na území České republiky pobývat po dobu delší než 90 dnů, povinni podrobit se, v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech, stanovenému druhu pravidelného očkování.

Podle § 46 odst. 6 zákona č. 258/2000 Sb. upraví prováděcí právní předpis členění očkování a podmínky provedení očkování, způsoby vyšetřování imunity, pracoviště s vyšším rizikem vzniku infekčního onemocnění a podmínky, za nichž mohou být v souvislosti se zvláštním očkováním fyzické osoby zařazeny na pracoviště s vyšším rizikem vzniku infekčního onemocnění.

Podle § 6 odst. 1 vyhlášky č. 439/2000 Sb. se základní očkování proti spalničkám, zarděnkám a příušnicím provede živou očkovací látkou, a to nejdříve první den 15. měsíce života.

Podle § 6 odst. 2 vyhlášky se provede přeočkování za 6 až 10 měsíců po provedeném základním očkování, v odůvodněných případech i později.

Podle § 29 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb. se přestupku dopustí ten, kdo poruší zákaz nebo nesplní povinnosti stanovené nebo uložené k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění.

Podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhl. pod č. 209/1992 Sb.) má každý právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

Podle čl. 4 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

Podle čl. 39 Listiny jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech nebo majetku, lze za jeho spáchání uložit.

O věci uvažil Nejvyšší správní soud takto:

Jak již bylo dříve judikováno, „[t]aké trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že např. snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů, přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků, anebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných. Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt. Zmiňuje-li se tedy uvedená Úmluva ve svém článku 6 odst. 1 o „jakémkoli trestním obvinění“, je třeba záruky, v této souvislosti poskytované tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním“. (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002 - 27, publ. pod č. 461/2005 Sb. NSS.)

Z výše uvedeného vyplývá, že ústavní záruka *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, explicitně vyjádřená v čl. 39 Listiny, dopadá stejnou měrou jak na trestní řízení soudní, tak na řízení o správním deliktu. Rozhodne-li se tedy zákonodárce reprobovat

určité jednání, byť jeho zahrnutím „pouze“ do kategorie přestupků, je nutné, aby skutková podstata takového deliktu byla naprosto jasně a určité popsána zákonem. Úprava podzákoným právním předpisem není dostačující.

V projednávané věci stanoví zákon o ochraně veřejného zdraví zcela obecnou povinnost všech osob s trvalým pobytem na území ČR či přechodným pobytem na dobu delší než 90 dnů podrobit se „stanovenému druhu pravidelného očkování“, přičemž veškeré podrobnosti, tj. rozlišení očkování na „pravidelné“, „zvláštní“, „mimořádné“ atd. (§ 2 vyhlášky), vakcinace proti konkrétním onemocněním, jakož i lhůty do kdy (jakého věku), resp. v jakých časových odstupech je očkování nutno provést, jsou upraveny vyhláškou Ministerstva zdravotnictví č. 439/2000 Sb. (aktuálně č. 537/2006 Sb.). Nejvyšší správní soud připouští, že tato legislativní konstrukce nepochybně umožňuje pružně reagovat na změny, kterým daná oblast právní úpravy podléhá, tj. jak na aktuální výskyt infekčních onemocnění na území, tak na vývoj na poli farmakologickém. Je však třeba zdůraznit, že rozhodne-li se zákonodárce sankcionovat nerespektování určité povinnosti ať už cestou správního či soudního trestání, je nutno vzít tuto skutečnost v potaz při tvorbě právních norem a přizpůsobit tomuto záměru právní úpravu při respektování požadavků Úmluvy, resp. Listiny základních práv a svobod. Tyto požadavky stávající právní úprava zakotvující povinnost podrobit se pravidelnému očkování nesplňuje.

Podle čl. 95 odst. 1 Ústavy věty za středníkem je soudce při rozhodování oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem (tím spíše se zákonem ústavním). Hlediska, kterými tento soulad poměřuje, jsou dle konstantní judikatury Ústavního soudu „*analogická s hledisky, jež pro účel řízení o kontrole norem zakotvuje ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb.*“ (III. ÚS 274/01 ze dne 1. 11. 2001; III. ÚS 269/05 ze dne 4. 10. 2006) „*Jiný právní předpis nemůže vybočit ze zákonných mezí – nemůže tedy být praeter legem, jinak řečeno, musí se držet v mezích zákona, které jsou buď vymezeny výslovně anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona.*“ (Pl. ÚS 17/95 a Pl. ÚS 43/97) „*Jiný právní předpis musí být vydán oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti), musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru jiného právního předpisu).*“ (Pl. ÚS 45/2000)

Vztáhne-li Nejvyšší správní soud takto formulovaná kritéria na aplikovanou vyhlášku, lze konstatovat, že v daném případě 1) je možné dovodit záměr zákonodárce upravit předmětnou problematiku rovněž podzákoným předpisem („*nad zákonný standard*“); jakož i že 2) vyhláška byla vydána k tomu oprávněným subjektem. K takovému kladnému závěru již ovšem nelze dospět pokud jde o třetí podmínku, spočívající v požadavku, aby podzákoný předpis nevybočoval ze zákonných mezí, resp. aby nezasahoval do věcí vyhrazených zákonu.

Zákon č. 258/2000 Sb. totiž ve svém § 46 nestanoví ve vztahu k diferenciaci očkování na „pravidelné“ a jiné fakticky žádné meze, ve kterých by se podzákonná normotvorba měla pohybovat. Tyto pak podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit ani ze smyslu a účelu zákona, neboť obecné pojmy „ochrana veřejného zdraví“ či „prevence vzniku a šíření infekčních chorob“ takové posouzení neumožňují. Zákon tak vytváří žalovanému zcela neomezený prostor pro úvahu, které druhy vakcinace zařadí

mezi tzv. „*pravidelné*“, na něž se bude vztahovat zákonná povinnost „*podrobit se očkování*“, a které nikoli. Výsledkem je pak stav, kdy povinnosti, jejichž porušení je sankcionováno v rámci správního trestání, nejsou „blíže specifikovány“, nýbrž originárně určovány teprve vyhláškou, a nikoli, jak předvídá Listina základních práv a svobod ve svém čl. 4, zákonem. Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že vyhláška č. 439/2000 Sb. (aktuálně č. 537/2006 Sb.) „*zasahuje do věcí vyhrazených zákonu*“, protože „*stanovuje primární práva a povinnosti*“ ve smyslu citovaných nálezů Ústavního soudu. Je proto v rozporu s ústavním pořádkem, a tudíž na projednávanou věc neaplikovatelná (k výkladu čl. 95 odst. 1 Ústavy srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2001, sp. zn. III. ÚS 274/01, a ze dne 4. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 269/05).

Vzhledem k tomu, že formulace ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. je naprosto obecná, pročez ani z tohoto – byť zákonného – ustanovení nelze vyvozovat správněprávní odpovědnost, je Nejvyšší správní soud nucen uzavřít, že porušení povinnosti stanovené v § 46 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. není za současného stavu platné právní úpravy možné postihovat v rámci správního trestání, neboť jednotlivé konkrétní skutkové podstaty reprobovaného jednání nejsou upraveny zákonem, nýbrž pouze podzákonným právním předpisem.

Na výše uvedených závěrech nemůže podle názoru Nejvyššího správního soudu nic změnit ani v úvahu připadající paralela s legislativně technickým řešením trestněprávní odpovědnosti za šíření nakažlivé nemoci. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, upravuje trestné činy šíření nakažlivé lidské nemoci, resp. šíření nakažlivé lidské nemoci z nedbalosti v ustanoveních § 152 a § 153, přičemž podle společného ustanovení § 154 „*vláda nařízením stanoví, co se považuje za nakažlivé lidské nemoci*“. Nařízení vlády č. 453/2009 Sb. pak v příloze uvádí výčet těchto onemocnění. Analogie obou konstrukcí je však podle Nejvyššího správního soudu neúplná a rozhodující odlišnosti nad ní ve výsledku převažují.

Na rozdíl od prevence zakotvené v předpisech o ochraně veřejného zdraví totiž trestněprávní úprava stanoví veškeré znaky reprobovaného jednání zákonem, a to jak u základní skutkové podstaty („*kdo úmyslně / z nedbalosti způsobí nebo zvýší nebezpečí zavlčení nebo rozšíření nakažlivé nemoci u lidí...*“), tak u skutkových podstat kvalifikovaných (spáchá čin „*jako člen organizované skupiny*“, „*za stavu ohrožení státu*“, s různě závažnými následky apod.). Podzákonný předpis pak obsahuje pouze výčet onemocnění, na které předmětné skutkové podstaty dopadají. Jak již bylo popsáno výše, v případě správněprávní odpovědnosti je tento „poměr“ přesně opačný, neboť zákon o ochraně veřejného zdraví stanoví pouze obecnou povinnost podrobit se určitému *druhu* očkování, veškeré konkrétní znaky poměrně široké škály skutkových podstat již ovšem vyplývají pouze z vyhlášky ministerstva zdravotnictví. Ani tento hypotetický argument proti shora uvedeným závěrům tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu nemůže obstát.

Podpůrně k závěrům o neakceptovatelnosti stávající právní úpravy přisvědčuje Nejvyšší správní soud rovněž druhé kasační námitce, podle níž nelze dovozovat odpovědnost za porušení § 6 odst. 1 vyhlášky, neboť se zde neuvádí, do kdy je nutno se očkování proti spalničkám, zarděnkám a příušnicím podrobit. Namítaná okolnost vylučuje možnost vzniku odpovědnosti za porušení takového ustanovení, jak ostatně připouští

samotný žalovaný ve veřejně publikovaném textu předloženém soudu stěžovateli (VOX PEDIATRIAE; č. 6/2009; s. 15). Skutkové okolnosti případu, spočívající v tom, že stěžovatelé v průběhu řízení deklarovali svůj úmysl nenechat své děti očkovat, nemají na oprávněnost této jejich právní argumentace žádný vliv.

Jelikož předmětem přezkumu bylo v projednávané věci rozhodnutí o přestupku a vzhledem k závěrům, k nimž Nejvyšší správní soud v tomto ohledu dospěl (nemožnost sankcionovat porušení povinnosti podrobit se pravidelnému očkování podle platného práva), nezabýval se již Nejvyšší správní soud třetí kasační námitkou, ve které stěžovatelé dovozovali rozpor aplikovaných právních předpisů s Úmluvou o biomedicíně, resp. nepřiměřenost rozsahu povinného očkování zájmu na ochraně veřejného zdraví. K této otázce se ostatně Nejvyšší správní soud již dříve vyjádřil ve věci sp. zn. 5 As 17/2005, jak bylo shora citováno.

Ze všech výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že napadený rozsudek trpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a proto jej zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. V něm je Městský soud v Praze vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. července 2010

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu