

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobců: **a) Mgr. P. P.**, **b) Ing. S. S.**, oba zast. Mgr. Robertem Cholenským, advokátem, se sídlem Bolzanova 5, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2010, č. j. 4 Ca 10/2009 - 43,

takto:

I. V řízení o kasační stížnosti **se pokračuje.**

II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 8. 2010, č. j. 4 Ca 10/2009 - 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný rozhodnutím ze dne 9. 2. 2009, č. j. 600/2009-OSH-30.1-7.1.09, podle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změnil prvostupňové rozhodnutí Hygienické stanice hlavního města Prahy ze dne 4. 12. 2008, č. j. PRAV/27/202/84787/08, *„tak, že se slova „pokuta ve výši 8000,- Kč ...“ nahrazují slovy „pokuta ve výši 5000,- Kč ...“*. Pokuta byla žalobcům uložena za to, že z oznámení dětské lékařky a následného šetření vyplynulo, že jejich nezletilá dcera B. P., nar. X, se nepodrobila pravidelnému očkování podle § 4 odst. 1 vyhlášky č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem (dále jen „vyhláška č. 537/2006 Sb.“), čímž byl porušen § 46 odst. 1 a 4 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Žalobci byli z toho důvodu shledáni vinnými ze spáchání přestupku podle § 29 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), a byla jim uložena pokuta.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 8. 2010, č. j. 4 Ca 10/2009 - 43, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Soud uvedl, že vycházel ze závěrů uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 42/2010 - 92, podle kterých z § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví nelze pro jeho obecnost dovozovat správně právní odpovědnost. Porušení povinnosti stanovené v uvedeném ustanovení nelze postihnout správním trestem, neboť skutková podstata je upravena pouze podzákonným předpisem. Navíc zákon o ochraně veřejného zdraví nestanovuje žádné meze pro podzákonnou úpravu. Dále byl Nejvyšším správním soudem zaujat právní názor, že vyhláška č. 439/2000 Sb. i stávající vyhláška č. 537/2006 Sb., zasahuje do věcí vyhrazených zákonu, stanovuje primární práva a povinnosti, a proto je protiústavní a neaplikovatelná. Na základě toho se soud v nyní posuzovaném případě ztotožnil se žalobní námitkou, podle které žalobci neporušili zákonnou povinnost.

Ve včas podané kasační stížnosti žalovaný (dále též „stěžovatel“) uvedl, že povinnost podrobit se pravidelnému očkování je uvedena v § 46 odst. 1, 2 a 6, § 47 odst. 3 a § 108 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Je přitom možné, aby výčet pravidelných očkování a s nimi spojené termíny byly upraveny vyhláškou. Její meze jsou totiž stanoveny v § 108 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví. Stěžovatel zdůraznil, že skutková podstata přestupku je uvedena v § 29 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Z toho vyplývá, že správně právní odpovědnost vyplývá ze zákona o přestupcích, zákona o ochraně veřejného zdraví a podzákonné úpravy. Stěžovatel se tedy vymezil vůči závěrům obsaženým v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 42/2010 - 92. Vedle toho poukázal na rozdílnost právních názorů na tuto otázku v judikatuře Nejvyššího správního soudu představovaných rozsudky ze dne 28. 2. 2006, č. j. 5 As 17/2005 - 66, a zmíněným rozhodnutím třetího senátu. Proto požadoval, aby byla věc předložena rozšířenému senátu. Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu ze dne 27. 8. 2010, č. j. 4 Ca 10/2009 - 43, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že se s napadeným rozsudkem soudu ztotožňují. Ustanovení § 108 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví totiž meze pro prováděcí právní předpis nestanovuje. Žalobci dále poukázali na zahraniční právní úpravy v oblasti očkování a navrhli, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v souladu s § 109 odst. 2 a 3 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle Nejvyššího správního soudu v dané věci představuje stěžejní právní otázku posouzení ústavnosti vyhlášky č. 537/2006 Sb. Je to právě tato vyhláška, která má provádět obecnou zákonnou povinnost podrobit se očkování, jak stanoví § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, a kterou je třeba aplikovat i v případě správního trestání.

Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 6/2011 - 108, osmý senát předložil tuto právní otázku rozšířenému senátu. V tomto usnesení osmý senát odkázal na judikaturní závěry Nejvyššího správního soudu představované rozsudkem ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 42/2010 - 92, podle kterého je vyhláška č. 439/2000 Sb. a ve svém důsledku též vyhláška č. 537/2006 Sb., protiústavní, neboť upravuje věci vyhrazené zákonu. Právní názor osmého senátu však stojí na opačných závěrech, tedy že obě vyhlášky byly vydány v rámci zákonného zmocnění, a proto nejsou protiústavní. Na základě této skutečnosti předložil osmý senát věc rozšířenému senátu, neboť se hodlá odchýlit od právního názoru vysloveného třetím senátem. Věc byla u rozšířeného senátu vedena pod sp. zn. RS 12/2011.

Podle Nejvyššího správního soudu řešení uvedené sporné právní otázky je předmětem posouzení v dané věci, a proto v řízení o ní musel vyčkat na rozhodnutí rozšířeného senátu. Teprve na jeho základě totiž mohl posoudit, zda byla rozhodnutí správních orgánů zákonná, když sankcionovala nesplnění povinnosti podrobit se očkování, nebo zda tato povinnost nebyla dána a nebylo možné za její nesplnění pokutu uložit. Proto Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 16. 8. 2011, č. j. 4 As 2/2011 - 76, podle § 48 odst. 2 písm. f) s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, řízení o kasační stížnosti přerušil.

Uvedenou právní otázkou se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 3. 4. 2012, č. j. 8 As 6/2011 - 120, který je dostupný na www.nssoud.cz. V tomto judikátu se uvádějí následující skutečnosti:

17. *Při posouzení samotné sporné právní otázky, zda vyhláška č. 537/2006 Sb., resp. její předchůdkyně vyhláška č. 439/2000 Sb., zasahují do věcí vyhrazených zákonu, se musí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vypořádat nejprve s námitkou stěžovatelky, podle níž je v daném případě jakákoli úprava podzákonným právním předpisem nepřípustná, neboť jde o omezení základních práv garantovaných zejména Úmluvou o biomedicíně, které lze podle čl. 26 této Úmluvy omezit pouze zákonem.*

18. *Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 3. 10. 1996, sp.zn. III. ÚS 105/95, v němž Ústavní soud vyslovil mj. následující: „[N]ikoli ve všech případech, kdy ústavně právní normy odkazují na zákon, je vyloučena bližší úprava nižšími normativními akty. Tak je tomu ovšem pouze tehdy, kdy ústavní zákon takovou úpravu vyhrazuje výslovně pouze zákonu (článek 4 odst. 3, článek 8 odst. 2, 3, 5, 6, článek 39 Listiny, článek 104 Ústavy ČR), nikoli však v případě článku 4 odst. 1 Listiny, podle kterého povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Normativní akty nižší právní síly mohou tedy na základě zákona a v jeho mezích vydávat i ministerstva a jiné správní úřady, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“ V tomto senátním nálezu tedy Ústavní soud výslovně odlišoval mezi obecnou zásadou vyjádřenou v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, a mezi ustanoveními, podle nichž mohou být určité právo nebo svoboda omezeny nebo určitá otázka upravena pouze zákonem a kde tedy by byla podle tohoto nálezu jakákoli úprava v podzákonném právním předpisu zcela vyloučena. Pokud ovšem příslušný senát Ústavního soudu skutečně hodlal učinit takovou distinkci, pak měl namísto čl. 4 odst. 3 Listiny odkázat spíše na čl. 4 odst. 2 Listiny,*

podle něhož mohou být meze základních práv a svobod upraveny za podmínek stanovených Listinou pouze zákonem.

19. *Některé dřívější plenární nálezy Ústavního soudu by tomuto názoru, který zastává rovněž stěžovatelka, nasvědčovaly, byť v nich není natolik explicitně vyjádřen, jako tomu bylo v citovaném senátním nálezu ze dne 3. 10. 1996, sp.zn. III. ÚS 105/95 (srov. např. nálezy ze dne 3. 7. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 43/95, ze dne 10. 6. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 35/95, a ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 45/2000; srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 7 As 32/2009 – 69, publikovaný pod č. 2014/2010 Sb. NSS), nicméně lze konstatovat, že se pozdější plenární judikatura Ústavního soudu od tohoto názoru, podle něhož by měl být v daném ohledu činěn zásadní rozdíl mezi čl. 4 odst. 1 a čl. 4 odst. 2 Listiny, odklonila (srov. např. nálezy ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 23/02, ze dne 16. 12. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 28/06; srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 5 As 69/2009 – 86, publikovaný pod č. 2245/2011 Sb. NSS).*

20. *Ve zmiňovaném plenárním nálezu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, Ústavní soud výslovně konstatoval:*

„Ústavní soud se dále zabýval otázkou legislativní kompetence vlády a Ministerstva zemědělství k stanovení systému kvót. V tomto směru konstatoval, že kvantitativní omezení výroby, dodávek či spotřeby určitého zboží nebo poskytování, zprostředkování či přijímání určitých služeb v rámci základního práva na svobodnou volbu povolání, práva podnikat nebo provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 odst. 1 Listiny) lze v České republice - podobně jako při stanovení jiných podmínek nebo omezení - zavést jedině zákonem (čl. 26 odst. 2 Listiny). Vymezení podrobností souvisejících s těmito omezeními nebo zpřesnění rámcových podmínek může být provedeno podzákonným právním předpisem, jestliže jej příslušný orgán vydal dle zmocnění Ústavy ČR či běžného zákona. Ústava přitom rozlišuje mezi právem vlády vydávat nařízení „k provedení zákona a v jeho mezích“ (čl. 78 Ústavy ČR) a mezi právem ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy „na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny“ (čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR). (...)

Ústavní soud v této souvislosti uvádí, že se neztotožňuje s tvrzením skupiny poslanců, že napadené nařízení vybočuje z mezí stanovených zákonem č. 256/2000 Sb. a že je v rozporu s čl. 4 Listiny, podle něhož povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem. Ústavní soud již v nálezu č. 96/2001 Sb. judikoval, že ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy musí respektovat následující zásady:

- *nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem,*
- *nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu,*
- *musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení).*

V případě napadeného nařízení Ústavní soud - z výše uvedených důvodů - konstatuje, že všechny citované zásady pro jeho vydání byly zachovány, neboť napadené nařízení vydala vláda

jakožto oprávněný subjekt, nařízení svým obsahem nezasahuje do věcí vyhrazených zákonu (č. 256/2000 Sb.) a zákonodárcem stanovené vymezení obsahu napadeného nařízení (§ 12 zákona č. 256/2000 Sb.) je dostatečně konkrétní tak, aby bylo možno usuzovat na zřejmou vůli zákonodárce ve výše uvedeném smyslu. Lze tedy shrnout, že napadené nařízení výhradu zákona neporušuje, neboť toliko na základě výslovného zákonného zmocnění konkretizuje problematiku, upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy. (...)

Konečně (...) není důvodná ani námitka navrhovatelů, že jakékoliv omezení základního práva zakotveného v čl. 26 odst. 1 Listiny lze provést toliko zákonem (a nikoliv nařízením vlády), což prý předmětné nařízení nerespektuje a ocitá se tím v rozporu s čl. 4 odst. 2 Listiny. V daném případě totiž vláda respektovala příslušné zásady pro vydání napadeného nařízení - na základě výslovného zákonného zmocnění - a toto nařízení (s výjimkou ustanovení § 14 odst. 2 - viz str. 11 a § 4 odst. 2 - viz str. 24) svou materií toliko podrobněji konkretizuje citované zákonné zmocnění, tzn. problematiku, upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Je tedy zjevné, že napadené nařízení jako celek není protiústavní ani v tomto směru; meze základních práv a svobod byly v tomto případě stanoveny přímo zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny) a povinnosti z tohoto nařízení vyplývající jsou proto ukládány „na základě zákona a v jeho mezích" (čl. 4 odst. 1 Listiny)." (důraz doplněn)

21. *Novější judikatura Ústavního soudu tedy nestaví čl. 4 odst. 1 Listiny na straně jedné a čl. 4 odst. 2 Listiny a na něj navazující zvláštní ustanovení Listiny týkající se možných omezení jednotlivých základních práv a svobod na straně druhé do vzájemného protikladu v tom smyslu, že by podzákonná právní úprava byla možná jen v oblastech, jež se žádným způsobem nedotýkají základních práv a svobod. Naopak, podle citovaného nálezu jsou odstavce 1 a 2 čl. 4 Listiny komplementární v tom smyslu, že pokud jsou primární povinnosti stanoveny zákonem a podzákonná úprava tyto povinnosti v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny na základě zákona a v jeho mezích pouze upřesňuje, je zároveň učiněno zadost i čl. 4 odst. 2 Listiny, případně navazujícím zvláštním ustanovením Listiny, resp. mezinárodních smluv o lidských právech, neboť i v takovém případě lze mít za to, že jsou meze základních práv a svobod stanoveny zákonem a podzákonný předpis má skutečně pouze upřesňující funkci. S tímto názorem se ztotožňuje rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a má za to, že opačný přístup by nakonec vedl, jak konstatuje i citovaný nález Ústavního soudu, k absurdním důsledkům. Lze totiž jen velmi obtížně najít takovou oblast právní regulace, která by se nějakým způsobem nedotýkala některého ze základních práv a nepředstavovala jeho určité omezení. Důsledné prosazování takového výkladu čl. 4 odst. 2 a navazujících ustanovení Listiny (včetně čl. 39 Listiny vyjadřujícího zásadu nullum crimen, nulla poena sine lege), podle něhož by jakákoli právní úprava podzákonným právním předpisem v oblasti základních práv a svobod, byť vydaná na základě zákona a v jeho mezích, byla zcela nepřípustná, by vedlo k faktickému „vymazání" čl. 4 odst. 1 Listiny, ale i čl. 78, čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, které s existencí podzákonných právních předpisů výslovně počítají.*

22. *Navíc stěžovatelka opírala svou argumentaci o znění čl. 26 odst. 1 Úmluvy o biomedicíně, podle něhož žádná omezení nelze uplatnit na výkon práv a ochranných ustanovení*

obsažených v této úmluvě kromě těch, která stanoví zákon a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu bezpečnosti veřejnosti, předcházení trestné činnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany práv a svobod jiných. K tomu je nutno říci, že Úmluva o biomedicíně je mezinárodní smlouvou o lidských právech, jež byla sjednána v rámci Rady Evropy, a byť Evropský soud pro lidská práva není příslušný k projednávání individuálních stížností na porušení práv vyplývajících z Úmluvy o biomedicíně, je podle jejího čl. 29 nadán pravomocí k výkladu této úmluvy. Není tedy divu, že se Úmluva o biomedicíně v některých svých formulacích, mj. právě v čl. 26 odst. 1, zjevně inspiruje obdobnými ustanoveními Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a to tím spíše, že v řadě případů mohou porušení práv vyplývajících z Úmluvy o biomedicíně představovat zároveň porušení práv garantovaných Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, zejména práva na respektování soukromého života podle jejího čl. 8. Je tedy vhodné, aby obdobná ustanovení obou úmluv byla rovněž obdobně interpretována, a to v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Čl. 26 odst. 1 Úmluvy o biomedicíně stanovící přípustná omezení práv vyplývajících z této úmluvy je analogický druhým odstavcům čl. 8 až 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod upravujících podmínky možného omezení práv a svobod deklarovaných v prvních odstavcích těchto ustanovení. Jednou z těchto podmínek je, aby tato omezení byla „stanovena zákonem", případně „v souladu se zákonem". Jedná se ovšem o český překlad originálu anglického („prescribed by law"), resp. francouzského („prévues par la loi"), které nemají podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva ten úzký význam, že by se muselo vždy jednat výhradně o zákon jakožto právní akt parlamentu, ale spíše jde o to, aby tato omezení příslušných základních práv byla stanovena „právem" v materiálním smyslu (včetně např. ustálené judikatury), které má určitou kvalitu, tedy musí se jednat o právní pravidlo přístupné a přitom dostatečně jasné a předvídatelné, aby poskytovalo ochranu před svévolnými zásahy do zaručeného práva (viz např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 4. 1979 Sunday Times v. Spojené království a ze dne 25. 3. 1985 Barthold v. Německo).

23. *Lze tedy uzavřít, že čl. 4 odst. 2 Listiny, čl. 39 Listiny, čl. 26 odst. 1 Úmluvy o biomedicíně ani žádné jiné ustanovení ústavního pořádku nebrání tomu, aby podrobnosti týkající se očkovací povinnosti byly upraveny prováděcím právním předpisem, stane-li se tak na základě zákona a v jeho mezích.*

24. *Je tedy třeba posoudit, zda právní úprava očkovací povinnosti podle § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví a na něj navazující vyhlášky obstojí ve světle ústavního požadavku vyjádřeného zejména v čl. 4 odst. 1 Listiny, podle něhož mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Jak již bylo řečeno mj. v citovaném nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, tato zásada znamená, že prováděcím právním předpisem sice mohou být jednotlivcům ukládány povinnosti, ovšem nikoliv povinnosti primární, tedy tyto základní povinnosti musí být stanoveny alespoň rámcově, ale přitom dostatečně jasně a určitě zákonem, který potom podzákonný právní předpis pouze upřesňuje. Jedná-li se navíc, jako v daném případě, o právní předpis odvozený od čl. 79 odst. 3 Ústavy, k jehož vydání je třeba výslovného zákonného zmocnění, musí takové zmocnění dostatečně jasně a určitě definovat otázky, jež zákonodárce přenechává právní úpravě v podzákonném předpisu, a zároveň nesmí tento prostor vymezovat natolik široce, aby prováděcí předpis zasahoval do sféry vyhrazené zákonu, tedy především právě do úpravy primárních povinností.*

25. *Třetí senát shledal v rozsudku ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 42/2010 – 92, úpravu obsaženou v § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví z hlediska uvedené ústavněprávní zásady a rovněž zásady nullum crimen, nulla poena sine lege vyjádřené mj. v čl. 39 Listiny nevyhovující. Je ovšem v prvé řadě třeba přisvědčit osmému senátu, že pokud třetí senát spatřoval tyto ústavněprávní deficity v příliš obecném vymezení očkovací povinnosti v § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví a zároveň v příliš širokém zmocnění pro příslušnou vyhlášku stanoveném v § 46 odst. 6 zákona o ochraně veřejného zdraví, a nikoliv primárně ve vyhlášce samotné, tedy neměl za to, že by vyhláška překračovala existující zákonné zmocnění, ale že toto zákonné zmocnění dává vyhlášce příliš široký prostor, který má být vyhrazen zákonu, pak neměl být řešením závěr o neaplikovatelnosti vyhlášky, ale předložení věci Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení těchto ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, jejichž zněním byl třetí senát na jedné straně vázán (čl. 95 odst. 1 Ústavy), která ovšem na straně druhé pokládal za protiústavní (čl. 95 odst. 2 Ústavy).*

26. *Rozšířený senát se ovšem nemůže ztotožnit ani se samotným závěrem třetího senátu, podle něhož § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví ve světle uvedených ústavněprávních zásad neobstojí.*

27. *Ustanovení § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví, ve znění účinném do 31. 3. 2012, zní (pozn.: od 1. 4. 2012 dochází pouze k terminologické změně v odst. 2, 3 a 5):*

„(1) 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, jsou povinni podrobit se, v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech, stanovenému druhu pravidelného očkování. Prováděcím právním předpisem stanovené fyzické osoby a fyzické osoby, které mají být zařazeny na pracoviště s vyšším rizikem vzniku infekčních onemocnění, jsou povinny podrobit se ve stanoveném rozsahu stanovenému druhu zvláštního očkování.

(2) Před provedením pravidelného a zvláštního očkování je fyzická osoba povinna podrobit se v případech upravených prováděcím právním předpisem vyšetření stavu imunity (odolnosti). Pravidelné a zvláštní očkování se neprovede při zjištění imunity vůči infekci nebo zjištění zdravotního stavu, který brání podání očkovací látky (trvalá kontraindikace). O těchto skutečnostech zdravotnické zařízení vystaví fyzické osobě potvrzení a důvod upuštění od očkování zapíše do zdravotnické dokumentace.

(3) Zjistí-li příslušný orgán ochrany veřejného zdraví, že se nezletilá fyzická osoba nepodrobila očkování nebo vyšetření podle odstavce 2, a jde-li o nezletilou fyzickou osobu, která nemá zvoleného praktického lékaře, stanoví jí rozhodnutím povinnost podrobit se tomuto očkování nebo vyšetření v určeném zdravotnickém zařízení.

(4) Jde-li o osobu, která nedovršila patnáctý rok svého věku, odpovídá za splnění povinností podle odstavců 1 až 3 její zákonný zástupce.

(5) Orgán ochrany veřejného zdraví, který vydal rozhodnutí podle odstavce 3, požádá určené zdravotnické zařízení, aby očkování nebo vyšetření provedlo. Určené zdravotnické zařízení je povinno žádosti vyhovět.

(6) Prováděcí právní předpis upraví 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."

28. *Rozšířený senát považuje za rozhodující, že odstavec 1 citovaného ustanovení stanoví zcela jednoznačně určitým skupinám fyzických osob povinnost podrobit se pravidelnému očkování nebo zvláštnímu očkování. Na to pak navazuje povinnost upravená v odstavci druhém podrobit se v některých případech před provedením pravidelného nebo zvláštního očkování vyšetření stavu imunity (odolnosti), resp. možné trvalé kontraindikace. Další související otázky jsou pak řešeny v odstavcích 3 až 5. Odstavec šestý pak v souladu s odstavci předcházejícími svěřuje prováděcímu právnímu předpisu (příslušné vyhlášce Ministerstva zdravotnictví - viz § 108 zákona o ochraně veřejného zdraví) členění očkování a podmínky provedení očkování (tedy proti jakým infekčním nemocem nutno očkovat a v jakých termínech), způsoby vyšetřování imunity, vymezení pracovišť 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. Lze tedy říci, že zákon stanoví vybraným skupinám fyzických osob sice rámcově, ale dostatečně jasně a určitě samotnou povinnost nechat se očkovat, a to v rámci pravidelného nebo zvláštního očkování, a s tím související povinnost podstoupit před tím vyšetření stavu imunity, vyhláška pak zejména upřesňuje, u jakých infekčních nemocí a v jakých termínech povinnost podrobit se pravidelnému nebo zvláštnímu očkování nastává, a stanoví další podrobnosti.*

29. *Na tuto právní úpravu pak navazují nejen § 50 zákona o veřejném zdraví a § 34 odst. 5 školského zákona, ale též již rovněž zmiňovaný § 29 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích, podle něhož se přestupku dopustí ten, kdo poruší zákaz nebo nesplní povinnosti stanovené nebo uložené k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění. Podle § 29 odst. 2 zákona o přestupcích lze za tento přestupek uložit pokutu až do výše 10 000 Kč a v blokovém řízení až do výše 5000 Kč. Rozšířený senát má tudíž za to, že tato právní úprava vyhovuje nejen čl. 4 odst. 1 Listiny, ale zároveň i čl. 39 Listiny, neboť samotná skutková podstata přestupku je v základních rysech vymezena v § 29 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích ve spojení s § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví a je pouze upřesněna v prováděcí vyhlášce. Sankce za tento správní delikt je pak jednoznačně stanovena v § 29 odst. 2 zákona o přestupcích. Na tomto závěru nemění nic ani to, že pokud jde o povinnost podrobit se konkrétně pravidelnému očkování proti spalničkám, zarděnkám a příušnicím, není možné její nesplnění sankcionovat podle zákona o přestupcích, neboť § 5 vyhlášky č. 537/2006 Sb. nestanoví termín či věkový limit, do kdy je nutno tuto povinnost splnit. Jedná se tedy o právní normu v daném ohledu imperfektní, což ji ovšem ještě nečiní protiústavní či nepoužitelnou pro účely stanovené v § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví, který jednoznačně vyžaduje splnění této povinnosti před nástupem dítěte do předškolního zařízení.*

30. *Třetí senát vytýká dané právní úpravě rovněž to, že samotný zákon o ochraně veřejného zdraví nedefinuje, co se rozumí pravidelným a zvláštním očkováním. Nicméně*

z toho, jak tento zákon v § 46 s těmito pojmy pracuje, je jejich základní význam patrný. Pravidelné očkování se má týkat obecně vymezených skupin fyzických osob s trvalým pobytem či s oprávněním k delšímu než krátkodobému pobytu na území ČR, zatímco zvláštní očkování se má vztahovat pouze na osoby vystavené na pracovišti, příp. jiném obdobném místě zvýšenému riziku vzniku infekčních onemocnění. Toto základní zákonné vymezení musí prováděcí vyhláška vždy respektovat.

31. *Jakkoli rozšířený senát souhlasí s třetím senátem, že prováděcí vyhláška k § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví upravuje více podrobností, než činí jednotlivá nařízení vlády provádějící v současné době některá ustanovení trestního zákoníku (tj. zákona č. 40/2009 Sb., viz nařízení vlády č. 453/2009 Sb., 454/2009 Sb., 455/2009 Sb. a 467/2009 Sb.), která obsahují většinou jen určitý výčet (nakažlivých nemocí, látek s anabolickým a jiným hormonálním účinkem, rostlin a hub obsahujících omamnou nebo psychotropní látku, jedů apod.), nepovažuje rozšířený senát tuto skutečnost za kvalitativní rozdíl, který by rozhodoval o neústavnosti nyní posuzované úpravy na rozdíl od zmiňované úpravy trestněprávní. Na jedné straně, jak již připomněl osmý senát, je základem prováděcí vyhlášky k § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví rovněž výčet infekčních nemocí, k nimž se vztahuje příslušný typ očkovací povinnosti, jakkoli vyhláška stanoví také termíny a některé další podrobnosti tohoto očkování, na straně druhé některá ze zmiňovaných nařízení vlády k trestnímu zákoníku obsahují také určité další podrobnosti nad rámec pouhého výčtu, např. definují metody s dopingovým účinkem nebo množství větší než malé u rostlin a hub obsahujících omamnou nebo psychotropní látku nebo u samotných omamných a psychotropních látek a přípravků. Rovněž v těchto případech by bylo možné argumentovat, že skutkové podstaty některých trestných činů upravených v trestním zákoníku by nebyly bez příslušného prováděcího právního předpisu kompletní, což z nich však ještě podle názoru rozšířeného senátu nečiní právní úpravu protiústavní.*

32. *Rozšířený senát má rovněž za to, že zákonodárce sledoval legitimní důvody, když v § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví vymezil očkovací povinnost pouze rámcově a ponechal na prováděcím právním předpisu, aby určil případy a termíny, kdy má k naplnění této povinnosti dojít. Jak ostatně uznal ve svém rozsudku i třetí senát, toto legislativní řešení umožňuje pružně reagovat na vývoj výskytu jednotlivých infekčních onemocnění na území státu i na nejnovější vývoj vědeckého poznání v oblasti lékařství a farmakologie. Tomu odpovídají i dosavadní změny vyhlášky č. 537/2006 Sb. a před tím vyhlášky č. 439/2000 Sb., jimiž dochází rovněž ke změně rozsahu povinného očkování. Pokud by byly veškeré tyto podrobnosti upraveny zákonem o ochraně veřejného zdraví, bylo by rovněž výrazně obtížnější a časově náročnější dosáhnout jejich změny. To by mohlo v některých naléhavých případech ohrozit samotný účel dané právní úpravy, tedy předcházení vzniku a šíření infekčních nemocí jakožto součásti ochrany veřejného zdraví. To samozřejmě neznamená, že by neměl zákonodárce právo dosavadní zmocnění k úpravě podzákonným právním předpisem případnou změnou § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví zúžit či zcela zrušit a vyhradit si tak tuto otázku v plném rozsahu k vlastnímu uvážení. Pokud tak však z uvedených legitimních důvodů dosud neučinil, je podstatné, že v § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví ponechal právní úpravu primární povinnosti podrobit se očkování, kterou prováděcí právní předpis pouze upřesňuje.*

33. *Rozšířený senát si je vědom toho, že otázka zda a do jaké míry stanovit očkovací povinnost má své aspekty nejen odborné, ale i politické, neboť tato povinnost vždy představuje*

určité omezení zmiňovaných základních práv a svobod a zároveň se ve společnosti odlišují názory na přínos či naopak některé nežádoucí účinky očkování v konkrétních případech. Skutečnost, že jsou podrobnosti vztahující se k této povinnosti upraveny podzákonným právním předpisem, však neznamená, že by tyto otázky a konkrétní úprava v prováděcí vyhlášce, nemohla být předmětem nejen odborné, ale i laické veřejné diskuse.

34. *Obdobně pak tato forma právní úpravy nic nemění na tom, že tato vyhláška a její ustanovení podléhají soudní kontrole z toho hlediska, zda příslušný druh a rozsah povinného očkování u jednotlivých infekčních nemocí odpovídá, vedle formálních, také materiálním požadavkům nejen Listiny základních práv a svobod, ale i Úmluvy o biomedicíně a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jak jsou definovány v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. V každém takovém případě si tedy lze položit otázku, zda podle aktuálního stavu vědeckého poznání je stanovení příslušného povinného očkování a jeho rozsah opatřením nezbytným v demokratické společnosti k ochraně veřejného zdraví, zda tedy vychází z naléhavé společenské potřeby a zda je sledovanému cíli přiměřené. Jakkoli má Ministerstvo zdravotnictví jakožto orgán moci výkonné disponující příslušným odborným zázemím v této otázce široký prostor pro vlastní uvážení, tento prostor není neomezený. Pokud by konkrétní ustanovení vyhlášky neuspělo, ani po případném odborném posouzení, v tomto testu proporcionality, jak je uplatňován Evropským soudem pro lidská práva, nemohlo by být takové omezení základních práv v konkrétním případě správním soudem aprobováno.*

35. *Těmito otázkami se ovšem rozšířený senát v posuzované věci nezabýval, neboť v nich dosud nenastal názorový rozpor v rámci rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu, nebyly mu tudíž ani osmým senátem předloženy a nemá pravomoc o nich v předmětné věci rozhodovat.*

36. *Rozšířený senát tedy dospěl k následujícím závěrům:*

37. *Rámcová úprava povinnosti fyzických osob podrobit se očkování stanovená v § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví, a její upřesnění ve vyhlášce č. 537/2006 Sb. odpovídají ústavně právním požadavkům, podle nichž povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny).*

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy již o uvedené sporné právní otázce rozhodl, a proto v dané věci Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 5 s. ř. s. i bez návrhu vyslovil, že se v řízení o kasační stížnosti pokračuje.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 8 As 6/2011 - 120, tedy překonalo právní názor vyslovený v rozsudku téhož soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 42/2010 - 92, z něhož Městský soud v Praze v nyní projednávané věci vycházel. Rozšířený senát přitom dovodil, že právní úprava povinnosti fyzických osob podrobit se pravidelnému očkování stanovená v § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví a ve vyhlášce č. 537/2006 Sb. vyhovuje nejen čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, nýbrž i jejímu čl. 39. Samotná skutková podstata přestupku je totiž podle rozšířeného senátu v základních rysech vymezena v § 29 odst. 1 písm. f) zákona o

přestupcích ve spojení s § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví, ve vyhlášce č. 537/2006 Sb. je pouze upřesněna a sankce za tento správní delikt je jednoznačně stanovena v § 29 odst. 2 zákona o přestupcích.

Oproti případu řešenému rozšířeným senátem lze v dané věci nesplnění povinnost podrobit se pravidelnému očkování podle § 4 odst. 1 vyhlášky č. 537/2006 Sb. sankcionovat, neboť toto ustanovení stanoví termíny a věkový limit, do kdy je nutno tuto povinnost splnit. Základní očkování proti záškrtu, tetanu, dávivému kašli, invazivnímu onemocnění vyvolanému původcem Haemophilus influenzae b, přenosné dětské obrně a virové hepatitidě B se totiž podle § 4 odst. 1 vyhlášky č. 537/2006 Sb., ve znění účinném ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, provede v době od započatého třináctého týdne po narození dítěte, vždy však až po zhojení postvakcinační reakce po očkování proti tuberkulóze, a to třemi dávkami hexavalentní očkovací látky s acelulární pertusovou složkou a inaktivovanou očkovací látkou proti přenosné dětské obrně (dále jen „hexavalentní očkovací látka") v průběhu prvního roku života dítěte, podanými v intervalech nejméně jednoho měsíce mezi dávkami, a čtvrtou dávkou podanou nejméně 6 měsíců po podání třetí dávky. Čtvrtá dávka hexavalentní očkovací látky se podá nejpozději před dovršením osmnáctého měsíce věku dítěte. Ustanovení § 4 odst. 1 vyhlášky č. 537/2006 Sb. je tedy právní normou perfektní, takže její nesplnění lze sankcionovat podle zákona o přestupcích.

S ohledem na závěry rozhodnutí rozšířeného senátu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je tento soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. Městský soud v Praze v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. dubna 2012

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu