

## U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Jiřího Pally, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Kateřiny Šimáčkové, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobců: **a) Z. K., b) O. K.**, oba zastoupení JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem se sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, 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 29. 4. 2011, č. j. 4 A 3/2011 - 44,

### t a k t o :

Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí sedmému senátu.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I.

#### Vymezení věci

[1.] Žalovaný změnil rozhodnutím ze dne 23. 10. 2009, č. j. 45740/2009-OSH-30.1.-8.10.09, rozhodnutí Krajské hygienické stanice Jihomoravského kraje ze dne 21. 7. 2009, č. j. 3949/2009/BM/PRAV, tak, že uznal každého z žalobců vinným přestupkem na úseku zdravotnictví podle § 29 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), který měli spáchat tím, že jako osoby odpovědné ve smyslu § 46 odst. 4 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) za splnění povinnosti podle § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 4 odst. 1 vyhlášky č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 537/2006 Sb.“) nezajistili, aby se jejich nezletilý syn podrobil u zvolené praktické lékařky stanovenému druhu očkování proti záškrtu, tetanu, dávivému kašli, invazivnímu onemocnění vyvolanému původcem *Haemophilus influenzae b*, přenosné dětské obrně a virové hepatitidě B, ačkoliv u něj nebyl zjištěn zdravotní stav, který by ve smyslu § 46 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví bránil podání očkovací látky. Za spáchání uvedeného přestupku byla každému žalobci uložena pokuta v částce 6.000 Kč a náhrada nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč.

[2.] Proti rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu, kterou Městský soud v Praze shledal důvodnou a rozsudkem ze dne 29. 4. 2011, č. j. 4 A 3/2011 – 44, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V odůvodnění svého rozsudku městský soud odkázal na stanovisko, které zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 42/2010 - 92, který se rovněž týkal přestupku podle § 29 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Městský soud souhlasil s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v uvedeném rozsudku, podle něhož je formulace § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví

naprosto obecná a nelze z ní vyvozovat právní odpovědnost. Jednotlivé skutkové podstaty protiprávního jednání nejsou upraveny zákonem, ale pouze podzákoným právním předpisem, tj. vyhláškou č. 537/2006 Sb. Současná právní úprava zakotvující povinnost podrobit se pravidelnému očkování nespĺňuje požadavky Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicině (publikována pod č. 96/2001 Sb. m. s., dále jen „Úmluva o biomedicině“), resp. čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod, protože povinnosti, jejichž porušování je sankcionováno, nejsou v zákoně blíže specifikovány, a jsou „originálně“ upraveny až podzákoným právním předpisem. Daná vyhláška tedy zasahuje do věcí vyhrazených zákonu, neboť určuje primární práva a povinnosti, je tudíž v rozporu s ústavním pořádkem a nelze ji v dané věci aplikovat. Protože městský soud shledal postup stěžovatele nezákonným ve smyslu stanoviska Nejvyššího správního soudu, nezabýval se již dalšími žalobními námitkami.

[3]. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž též namítá, že základní právní úpravu pravidelného očkování stanoví zákon o ochraně veřejného zdraví, který v rozsahu stanoveném v § 46 odst. 1, 2 a 6, § 47 odst. 3 a § 108 odst. 1 připouští, aby zejména výčet pravidelných očkování a s tím bezprostředně související termíny jejich provedení byly upraveny vyhláškou Ministerstva zdravotnictví. Meze tohoto zmocnění pro podzákonou právní úpravu jsou podle stěžovatele stanoveny mj. v § 108 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví. Stěžovatel uvádí, že vyhláška ve věci očkování je vydávána a měněna právě na základě hodnocení zdravotních rizik ve smyslu § 108 odst. 4 zákona o ochraně veřejného zdraví poradním orgánem stěžovatele, jímž je Národní imunizační komise tvořená zástupci nejen příslušných orgánů státu, ale i odborné veřejnosti, a na základě doporučení Světové zdravotnické organizace. Stěžovatel se neztotožňuje se závěrem, podle něhož je zákon o ochraně veřejného zdraví zcela obecný a vytváří neomezený prostor pro úvahy stěžovatele. Zákon i vyhláška podle stěžovatele splňují požadavky vyplývající z ústavního pořádku.

[4.] Stěžovatel rovněž upozorňuje na definici daného přestupku v § 29 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích a má za to, že pokud mají být vyvozovány paralely mezi správněprávní odpovědností podrobit se pravidelnému očkování a řešením trestněprávní odpovědnosti šíření nakažlivé nemoci v trestním zákoníku a na něj navazujícím nařízení vlády, pak příslušná ustanovení zákona o přestupcích, zákona o ochraně veřejného zdraví a následně vyhlášky č. 537/2006 Sb. vytvářejí přinejmenším srovnatelný právní základ. Stěžovatel tedy nesouhlasí s tím, že by v případě přestupku podle § 29 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích byly znaky skutkové podstaty upraveny až prováděcím právním předpisem.

[5]. Stěžovatel rovněž upozorňuje na právní názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, č. j. 5 As 17/2005 - 66, publikovaném pod č. 969/2006 Sb. NSS, a má za to, tento právní názor je v rozporu se závěrem, který vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 42/2010 - 92, a z něhož vycházel městský soud. Stěžovatel má za to, že ve věci měl rozhodovat rozšířený senát. Dále stěžovatel poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 449/06, jímž byl sice zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2006, č. j. 5 As 17/2005 - 66, zrušen, nicméně z jiných důvodů než pro tvrzenou neústavnost vyhlášky týkající se očkování a v němž dospěl Ústavní soud podle stěžovatele k závěru, že v obecné rovině je povinné očkování ve vztahu k relevantním ustanovením ústavního pořádku ospravedlnitelné.

[6.] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že městský soud v napadeném rozsudku přesvědčivě vysvětlil, že povinnost podrobit se očkování by musela být stanovena zákonem. Ustanovení § 29 zákona o přestupcích podle žalobců očkovací povinnost nijak nespecifikuje. Žalobci souhlasí s názorem městského soudu, že zákon neporušili, a proto by neměli být trestáni za to, že se nepodvolili podzákoné normě. Městský soud postupoval správně, pokud se řídil

pokračování

aktuálním názorem Nejvyššího správního soudu a nikoliv tím, který je překonaný. Žalobci tedy navrhli, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

## II.

### Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

[7.] Sedmý senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc v souladu s rozvrhem práce přidělena, nejprve přiznal kasační stížnosti odkladný účinek a po té usnesením ze dne 2. 2. 2012, č. j. 7 As 88/2011 – 79, tuto věc postoupil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[8.] Sedmý senát konstatoval, že v projednávané věci je spornou právní otázkou, zda lze sankcionovat zákonného zástupce nezletilého dítěte za spáchání přestupku podle § 29 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích, jehož se dopustil tím, že nesplnil povinnost stanovenou v § 46 odst. 1 a 4 zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 4 vyhlášky č. 537/2006 Sb.

[9.] Při předběžném posouzení věci sedmý senát zjistil, že tato právní otázka byla řešena v judikatuře Nejvyššího správního soudu rozdílně třetím a pátým senátem.

[10.] Třetí senát o sporné právní otázce uvážil ve zmiňovaném rozsudku ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 42/2010 - 92, tak, že daný přestupek spadá pod pojem „trestní obvinění“ podle čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a dopadá na něj ústavní záruka *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Zákon o ochraně veřejného zdraví stanoví pouze obecnou povinnost podrobit se stanovenému druhu pravidelného očkování a veškeré podrobnosti svěřuje vyhláše. Taková právní úprava je sice dostatečně pružná, nicméně podle rozsudku třetího senátu nespĺňuje uvedené požadavky Úmluvy ani Listiny základních práv a svobod, neboť vzhledem ke svému obecnému charakteru umožňuje vyhláše stanovit primární práva a povinnosti a zasahovat tak do věcí vyhrazených zákonu. Paralela s úpravou trestného činu šíření nakažlivé lidské nemoci není podle třetího senátu na místě, neboť nařízení vlády navazující na trestní zákoník stanoví pouze výčet nakažlivých nemocí, tato právní úprava tedy vykazuje více odlišností než shodných znaků. Třetí senát tedy uzavřel, že vyhláška č. 439/2000 Sb. (nyní č. 537/2006 Sb.) je v rozporu s ústavním pořádkem a tudíž ji nebylo možné ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR na jím projednávanou věc aplikovat.

[11.] Sedmý senát dále uvádí, že ve skutkově obdobné věci pátý senát v rozsudku ze dne 28. 2. 2006, č. j. 5 As 17/2005 - 66, konstatoval, že ukládá-li zákon o ochraně veřejného zdraví v § 46 odst. 1 fyzické osobě povinnost podrobit se, v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech, stanovenému druhu pravidelného očkování a stanoví-li v odst. 2 odpovědnost zákonného zástupce za splnění této povinnosti u osoby do 15 let věku, činí tak z důvodu ochrany veřejného zdraví, tj. z důvodu, který Úmluva o biomedicině v čl. 26 připouští pro omezení výkonu práv v ní obsažených. Povinnost podrobit se očkování stanoví zákon, přičemž na základě jeho zmocnění byla vydána prováděcí vyhláška o očkování proti infekčním nemocem. Postupovaly-li správní orgány podle této právní úpravy, nelze jejich postupu podle pátého senátu vytýkat nezákonnost.

[12.] Sedmý senát dále doplnil, že proti citovanému rozsudku pátého senátu byla podána ústavní stížnost, o které Ústavní soud rozhodl nálezem ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 449/06, tak, že jej zrušil, v odůvodnění nálezu ovšem uvedl, že nezkoumal ústavnost zákonné povinnosti podrobit se, v případech a termínech stanovených v prováděcím právním předpisu, očkování, a to jak na úrovni zákonné, tak na úrovni podzákonné. Z tohoto důvodu Ústavní soud nereagoval na související argumenty účastníků řízení, včetně poukazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 42/2010 - 92. Jako *obiter dictum* Ústavní soud nicméně uvedl, že Úmluva o biomedicině, která je ve smyslu judikatury Ústavního soudu součástí

ústavního pořádku České republiky, zásadně nezakládá možnost Ústavního soudu přezkoumávat ústavnost či neústavnost zákonné povinnosti podrobit se určitému druhu očkování. Ústavní soud dále odkázal na to, že jakkoliv zmiňovaná Úmluva stanoví základní právo nebýt podroben jakémukoliv zákroku v oblasti péče o zdraví bez svého souhlasu, současně stanoví možnost omezení tohoto práva mj. v zájmu ochrany veřejného zdraví, a takové rozhodnutí zákonodárce je v prvé řadě otázkou politickou a expertní, a proto je tu i velmi omezená možnost ingerence Ústavního soudu. Toto rozhodnutí zákonodárce požívá ve vztahu k citované Úmluvě poměrně velký prostor pro politické uvážení, v jehož rámci nelze toto rozhodnutí zákonodárce (resp. prováděcího předpisu exekutivy) o stanovení povinnosti podrobit se určitému druhu očkování přezkoumávat (*margin of appreciation*). Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, přičemž jeho rozhodnutí zásadně nemůže nahradit závěr zákonodárce nebo exekutivy o tom, že určité infekční nemoci vyžadují povinné očkování.

[13.] Sedmý senát konečně připomíná, že následně pátý senát znovu rozhodoval o podané kasační stížnosti a v rozsudku ze dne 30. 9. 2011, č. j. 5 As 17/2005 - 120, v podstatě zopakoval svůj dosavadní právní názor a doplnil, že si je vědom rozsudku třetího senátu a také toho, že osmý senát věc vedenou pod sp. zn. 8 As 6/2011 postoupil rozšířenému senátu, nicméně pátý senát dospěl k závěru, že nemusí čekat na rozhodnutí rozšířeného senátu v uvedené věci, neboť v novém rozsudku rozhodoval vázán právním názorem Ústavního soudu, který zrušil předcházející rozsudek pátého senátu z jiných důvodů než pro případný rozpor dané právní úpravy s ústavním pořádkem, přičemž ve svém nálezu Nejvyššímu správnímu soudu uložil, aby podle kritérií stanovených v tomto nálezu věc znovu posoudil, což pátý senát také učinil.

[14.] Sedmý senát je přesvědčen o tom, že spornou právní otázku ponechal Ústavní soud v citovaném nálezu zcela mimo svůj zorný úhel a že tedy došlo k nežádoucímu stavu, kdy byly v judikatuře Nejvyššího správního soudu k určité právní otázce vysloveny rozdílné právní názory, a je proto naplněn důvod, aby sedmý senát postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s.

[15.] Sedmý senát se přitom ztotožnil s názorem, který zaujal třetí senát a na jehož argumentaci sedmý senát v plném rozsahu odkázal, že povinnosti, jejichž porušení je sankcionováno podle § 29 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích, nejsou pouze „blíže specifikovány“, nýbrž „originálně“ určovány teprve vyhláškou, a nikoli, jak stanoví Listina základních práv a svobod v čl. 4, zákonem.

### III.

#### Pravomoc rozšířeného senátu k rozhodnutí

[16.] Rozšířený senát nejprve zkoumal, zda má pravomoc ve věci rozhodovat. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s., dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Úkolem rozšířeného senátu je tedy sjednocovat judikaturu Nejvyššího správního soudu, je oprávněn rozhodovat pouze tam, kde mu byla věc postoupena senátem tohoto soudu, který dospěl k právnímu názoru odlišnému od právního názoru dříve Nejvyšším správním soudem vysloveného (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2007, č.j. 2 Afs 52/2006 – 86, publikované pod č. 1762/2009 Sb. NSS).

[17.] Rozšířený senát má za to, že v současné době nejsou podmínky pro jeho rozhodování dány.

pokračování

[18.] Sedmý senát předmětnou věc předložil rozšířenému senátu, jak sám uvádí, pro názorový rozpor mezi právním názorem vyjádřeným v rozsudku třetího senátu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 3 Ads 42/2010 – 92, a právním názorem vyjádřeným v rozsudku pátého senátu ze dne 28. 2. 2006, č. j. 5 As 17/2005 – 66 (příp. i v novém rozsudku ze dne 30. 9. 2011, č. j. 5 As 17/2005 – 120, v téže věci). Tento rozpor však již byl odstraněn usnesením rozšířeného senátu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 8 As 6/2011 – 120, publikovaným pod č. 2624/2012 Sb. NSS, tedy ve věci, kterou mu již dříve předložil osmý senát rovněž z důvodu zmiňovaného rozporu mezi právními názory podle citovaných rozhodnutí třetího a pátého senátu, pouze s tím rozdílem, že osmý senát se přiklonil k názoru vyjádřenému v rozsudku pátého senátu.

[19.] Rozšířený senát ve svém většinovém stanovisku v uvedené věci rozhodl o tom, že „*[r]ámcová úprava povinnosti fyzických osob podrobit se očkování stanovená v § 46 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a její upřesnění ve vyhlášce Ministerstva zdravotnictví č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, 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 základních práv a svobod)*“.

[20.] V odůvodnění většinového rozhodnutí rozšířený senát mj. konstatoval:

21. *Novější judikatura Ústavního soudu (...) 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 (...) 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 zadoost 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, opačný přístup by nakonec vedl (...), 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 nepřijatelná, 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 biomedicině, 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 biomedicině 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 biomedicině, je podle jejího čl. 29 nadán pravomocí k výkladu této úmluvy. Není tedy divu, že se Úmluva o biomedicině v některých svých formulacích, mj. právě v čl. 26 odst. 1, zjevně inspiroje 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 biomedicině 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 stanoví 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 vyhradně 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 ob stojí 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 sbledal 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 pokládá 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. (...)

28. Rozšířený senát považuje za rozhodující, že odstavec 1 [§ 46 zákona o ochraně veřejného zdraví] 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

## pokračování

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 (...).

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 (nakašlivých 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 ke 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 součástí ochrany veřejného zdraví. To samozřejmě neznamená, že by neměl zákonodárce právo dosavadní zmocnění ke úpravě podzákonným právním předpisem případnou změnou § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví zúžit či zcela zrušit a vybradit 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 tobo 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. (...)

[21.] Z uvedeného je tedy zřejmé, že rozšířený senát již o názorovém rozporu mezi jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu rozhodl a příslušnou judikaturu, na niž znovu upozorňuje sedmý senát, již sjednotil. Rozšířený senát má tedy za to, že v nyní posuzované věci již po té, co jeho usnesení ze dne 3. 4. 2012, č. j. 8 As 6/2011 – 120, nabylo právní moci, nejsou dány podmínky podle § 17 odst. 1 s. ř. s. pro jeho rozhodování.

[22.] Na této skutečnosti nic nemění ani to, že se sedmý senát v předkládacím unesení v této věci přiklonil k právnímu názoru uvedenému v rozsudku třetího senátu, na jehož argumentaci jinak plně odkázal. Jak je patrné z výše uvedené citace, rozšířený senát se s argumentací třetího senátu ve svém většinovém stanovisku vypořádal a sedmý senát nenabízí žádné nové argumenty, proč by měl rozšířený senát toto své stanovisko revidovat.

[23.] Lze se domnívat, že sedmý senát měl za to, že věc osmého senátu je odlišná od ostatních případů, jimiž se zabývaly zmiňované senáty Nejvyššího správního soudu, a že by neměla být přijata rozšířeným senátem k věcnému posouzení. Většinové rozhodnutí rozšířeného senátu však dospělo k tomu, že ve věci sp. zn. 8 As 6/2011 byly dány podmínky pro jeho rozhodování:



pokračování

14. „Podle názoru rozšířeného senátu není rozhodující ani to, že v případě předloženém osmým senátem nejde o přestupek spáchaný nesplněním očkovačích povinností, ale o nepřijetí dítěte do mateřské školy. Byť § 50 zákona o veřejném zdraví, na který odkazuje rovněž § 34 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (...), skutečně nestanoví samotnou očkovačích povinností ani sankci za její nesplnění, ale toliko podmínku pro přijetí dítěte do předškolního zařízení, je zřejmé, že tato ustanovení s úpravou očkovačích povinností v § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví a na něj navazující vyhlášce počítají a bez ní by tato podmínka neměla žádný obsah. Je to právě vyhláška č. 537/2006 Sb., která stanoví v § 5 pravidelné očkování proti spalničkám, zářenkám a příušnicím, jež stěžovatelka v dané věci neabsolvovala a nesplnila tedy podle správních orgánů nutnou podmínku pro přijetí do mateřské školy. Podle názoru rozšířeného senátu by nebylo možné v judikatuře Nejvyššího správního soudu do budoucna vycházet z toho, že vyhláška č. 537/2006 Sb. pro určitý typ věci z pohledu ústavního principu, podle něhož lze povinnosti ukládat toliko na základě zákona a v jeho mezích, ob stojí, zatímco pro jiný typ rozhodovaných věcí, které lze zařadit do oblasti správního trestání, by tatáž vyhláška ve stejném testu neuspěla.

15. Rozšířený senát má tedy za to, že podmínka existence odlišného právního názoru, než jaký byl již vyjádřen v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je v dané věci dána. Je ovšem samozřejmé, že rozšířený senát bude muset při posuzování sporné otázky, tedy toho, zda předmětná vyhláška nezasahuje do oblastí vyhrazených zákonu, zohlednit jak hlediska, která jsou relevantní ve věci, o níž má rozhodovat osmý senát, tak i hlediska, jež byla relevantní ve věci, v níž zaujal nyní napadený právní názor senát třetí, tedy ve věci přestupku za nesplnění povinností stanovené k předcházení vzniku a šíření infekčních nemocí [§ 29 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (...)], jež je třeba považovat za trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se všemi důsledky z toho vyplývajícími.“

[24.] Rozšířený senát se následně, jak je patrné z výše uvedené rekapitulace jeho rozhodnutí, s „trestněprávním aspektem“ sporného právního problému důkladně vypořádal, a je tedy třeba vycházet z toho, že o daném názorovém sporu mezi jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu již bylo rozšířeným senátem v plném rozsahu rozhodnuto a dosud rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu byla sjednocena.

[25.] Tím samozřejmě nemá být zpochybněno oprávnění sedmého nebo kterékoli jiného senátu Nejvyššího správního soudu, jenž by měl v rámci svého rozhodování v konkrétní věci znovu posuzovat danou spornou otázku, postoupit věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu s tím, že se hodlá odchýlit přímo od právního názoru vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 8 As 6/2011 – 120. Takový návrh však prozatím žádný ze senátů Nejvyššího správního soudu neučinil a argumenty, proč by měl rozšířený senát revidovat své rozhodnutí, nepředložil (k tomu viz § 17 odst. 1 poslední věta s. ř. s. podle níž má příslušný senát povinnost svůj odlišný právní názor při postoupení věci vždy zdůvodnit).

[26.] Rozšířený senát tedy pouze na okraj poznamenává, že, jak již uvedl ve svém usnesení ze dne 23. 2. 2010, č. j. 7 Afs 20/2007 – 73, publikovaném pod č. 2055/2010 Sb. NSS, „je zásadně přípustné, aby senát Nejvyššího správního soudu předložil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu nejen v těch případech, kdy dospěje k odlišnému názoru, než jaký byl již vysloven jiným senátem tébož soudu, ale i v těch případech, kdy dospěje k právnímu názoru odlišnému od názoru již vysloveného rozšířeným senátem. Rozhodovací činnost rozšířeného senátu slouží primárně ke sjednocování právních názorů uvnitř Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2005, č. j. 2 Afs 180/2004 - 44, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) a jeho rozhodnutí jsou tedy prostředkem vyjádření právních názorů, jež mají být následovány zejména v rozhodovací praxi senátů Nejvyššího správního soudu, a jejich prostřednictvím samozřejmě i v rozhodovací praxi krajských soudů a správních orgánů. Vyslovení právního názoru rozšířeným senátem se však nemůže stát absolutní překážkou budoucímu možnému vývoji judikatury o dané otázce. Jak se již vyslovil

*Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, publikovaném pod č. 1792/2009 Sb. NSS), s jehož závěry se rozšířený senát ztotožňuje, „judikatura správních soudů není neměnná, a ani existence právního názoru vyjádřeného rozhodnutím rozšířeného senátu nebrání opětovně kasací stížností zpochybnit jeho validitu. ... Na druhou stranu relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se měly odehrávat z principiálních důvodů.“ Ani vyslovení právního názoru v předchozím rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy nevytváří překážku tomu, aby mu mohla být senátem tohoto soudu postoupena věc k rozhodnutí o téže právní otázce s návrhem, aby doposud zastávaný právní názor změnil. Na straně druhé si rozšířený senát uvědomuje zásadní význam stability a spolehlivosti své judikatury, proto bude k její změně přistupovat jen z důvodů mimořádně závažných a přesvědčivých.“*

[27.] Senát Nejvyššího správního soudu, který by se hodlal odchýlit od právního názoru vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu, by tedy musel vážit, zda jsou takové mimořádně závažné a přesvědčivé důvody v jeho věci dány, a tyto důvody rozšířenému senátu prezentovat.

[28.] Tím není jednotlivým senátům Nejvyššího správního soudu upřeno ani oprávnění vyplývající přímo z čl. 95 odst. 2 Ústavy, aby v případě, že bude některý z nich v konkrétní věci, kde má být použit § 46 zákona o veřejné ochraně zdraví, a to případně i ve spojení s § 29 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích, přesvědčen o protiústavnosti těchto ustanovení, předložil tuto věc Ústavnímu soudu s návrhem na jejich zrušení. Takovému postupu právní názor vyjádřený v usnesení rozšířeného senátu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 8 As 6/2011 – 120, nebrání, neboť případné předložení věci Ústavnímu soudu nemůže být v souvislosti s § 17 odst. 1 s. ř. s. považováno za konečné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o dané věci, navíc nemusí mít vůbec podobu rozhodnutí, neboť standardní formou je návrh na zrušení zákona nebo jeho ustanovení ve smyslu § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu spojený toliko s usnesením o přerušení řízení podle § 48 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

#### IV. Závěr

[29.] Rozšířený senát tedy neshledal, že by se předkládající senát hodlal odchýlit od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nad rámec věci, v níž už rozšířený senát rozhodoval a odlišné právní názory sjednotil. Podmínky k rozhodování rozšířeného senátu stanovené v § 17 odst. 1 s. ř. s. tak nejsou v nyní posuzované věci splněny. Rozšířený senát tedy bez dalšího věc vrací sedmému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

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

V Brně dne 23. dubna 2013

JUDr. Josef Baxa  
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnili soudci JUDr. Kateřina Šimáčková a JUDr. Karel Šimka. Text odlišného stanoviska je připojen.

pokračování

**Odlíšné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Karla Šimky k výroku i odůvodnění usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011 – 131**

[1] V první řadě máme za to, že není správný závěr většiny o tom, že v posuzované věci není rozšířený senát zákonným soudem, neboť již byl odstraněn rozpor mezi závěry třetího a pátého senátu popsany v předkládacím usnesení sedmého senátu (body 10 a 11 většinového rozhodnutí). Domníváme se, že rozšířený senát je zákonným soudem, jehož povinností bylo posuzovat návrh předložený sedmým senátem meritorně, nikoli jej bez věcného rozhodnutí vrátit sedmému senátu. Pravomoc rozšířeného senátu je na úrovni zákona upravena pouze v § 17 odst. 1 s. ř. s.: „*Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.*“ Zákon nikterak neupravuje situace, v nichž je rozšířený senát oprávněn vrátit věc předkládajícímu senátu bez meritorního vyřešení případu. Dosavadní rozhodnutí rozšířeného senátu o vrácení věci předkládajícímu senátu bez meritorního projednání (č. j. 8 As 51/2006 – 105, 1 Afs 141/2006 – 95, 7 As 30/2003 – 39) se týkala případů, kdy rozšířený senát konstatoval, že neexistuje rozpor v právním názoru na identickou právní otázku, a proto není důvod, aby se rozšířený senát věcí zabýval.

[2] Základní úlohou každého soudu je vyřešit problém, který mu byl k vyřešení předložen, nikoli hledat cesty, jak se meritornímu rozhodnutí vyhnout. Toto pravidlo pak platí tím spíše tehdy, pokud je soudu předložena argumentace zásahem do základního práva účastníka řízení. Zákonnost a ústavnost použité legislativy pak je soud povinen zkoumat vždy a za použití všech dostupných argumentů, i když účastník či předkládající senát výslovně argumentaci porušením základního práva nepředloží, a taková argumentace je nadnesena kterýmkoli ze soudců, který ve věci rozhoduje.

[3] Předkládací usnesení sedmého senátu v posuzované věci polemizuje sice se závěry pátého senátu, nikoli senátu rozšířeného, to však proto, že v době, kdy bylo sedmým senátem rozhodnutí o předložení věci rozšířenému senátu přijato, rozhodnutí rozšířeného senátu dosud nebylo vydáno. V posuzované věci rozšířený senát přistoupil k řešení návrhu sedmého senátu, v němž sedmý senát jednoznačně vyjadřuje názor, že není možno uložit sankci za neprovedení očkování podle stávající právní úpravy, protože povinnosti, jejichž porušení je sankcionováno podle § 29 odst. 1 písm. f) trestního zákona, jsou originálně určovány vyhláškou, nikoli zákonem, jak to ukládá Listina základních práv a svobod v čl. 4. Aktuální judikatura, tedy rozhodnutí rozšířeného senátu č. j. 8 As 6/2011 – 120 ze dne 3. 4. 2012, naopak obsahuje takový právní názor, že „*rámcová úprava povinnosti fyzických osob podrobit se očkování stanovená v § 46 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a její upřesnění ve vyhlášce č. 537/2006 Sb., odpovídají ústavněprávním 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 základních práv a svobod)*“. Je zde tedy nesporný rozpor právního názoru, který vyjadřuje v předkládacím usnesení sedmý senát, a právního názoru aktuálně zastávaného rozšířeným senátem.

[4] Soudní řád správní ani judikatura rozšířeného senátu nestanoví povinnost konkrétněji kvalifikovat návrh, jímž tříčlenný senát napadá právní názor vyjádřený v usnesení rozšířeného senátu. Judikatura rozšířeného senátu jako jediný předpoklad svého rozhodování stanoví, že tříčlenný senát musí předložit k posouzení rozšířenému senátu názor, který polemizuje se závěry dosavadní judikatury soudu, což v tomto případě bylo naplněno. Pokud by tedy rozšířený senát rozhodoval o návrhu sedmého senátu, neporušil by zásadu zákonného soudce a nejednal by ultra vires. Naopak tím, že rozšířený senát věcně nerozhodoval, zpronevěřil se základnímu poslání soudu rozhodovat a chránit základní práva účastníků řízení.

[5] Ve většinovém rozhodnutí je argumentováno rovněž právní jistotou jako důležitou hodnotou právního státu (bod 26) a potřebou, aby sedmý senát vyjádřil důležité důvody pro změnu dosavadní judikatury. Domníváme se, že rozhodnutí rozšířeného senátu o povinném očkování ze dne 3. 4. 2012 nevyjadřuje dlouhodobou stabilitu, jedná se o setrvalou judikaturu po dobu jednoho roku čítající asi tři rozsudky Nejvyššího správního soudu. Citované rozhodnutí v posuzované věci pak bylo přijato nejtěsnější možnou většinou. Případný obrat judikatury by tedy nebyl zásadním zásahem do právní jistoty.

[6] Kromě toho v průběhu projednávání věci rozšířeným senátem bylo zdůrazňováno, že právní jistota by neměla být víc než ochrana základních práv, a to zejména práva na tělesnou integritu podle čl. 7 Listiny základních práv a svobod či práva na rodinný a soukromý život podle čl. 10 Listiny.

[7] Základním nedostatkem závěrů rozšířeného senátu vyjádřených v jeho napadeném usnesení č. j. 8 As 6/2011 – 120 je skutečnost, že rozšířený senát úplně pominul, že v případě povinného očkování dětí je ve hře zásadní lidské právo (právo na tělesnou integritu a právo na rodinný a soukromý život) a zásah do něj za účelem ochrany veřejného zdraví by měl být v souladu s Listinou základních práv a svobod. Meze základního práva nelze určit jinak než zákonem (ne „na základě“ zákona). Rozšířený senát v napadeném rozhodnutí provedl konfusi dvou rozdílně znějících ustanovení Listiny základních práv a svobod, a to dikcí čl. 4 odst. 1 Listiny – „*povinnosti mohou být ukládány **toliko na základě zákona***“ a čl. 4 odst. 2 Listiny – „*meze základních práv mohou být upraveny **pouze zákonem***“. Jakkoli se přikláníme i v případě postupu podle čl. 4 odst. 1 Listiny, tedy při ukládání povinností, k názorové menšině vyjádřené v disentu k napadenému usnesení rozšířeného senátu a k nutnosti velké zdrženlivosti upřesňování rozsahu povinností podzákoným předpisem, tak k tam vyjádřenému názoru připojujeme další velkou výhradu. Rozšířený senát připustil nejen stanovení povinnosti vyhláškou ministerstva, ale dokonce umožňuje v rozporu s výslovným zněním Listiny základních práv a svobod (čl. 4 odst. 2, čl. 7 odst. 1 druhá věta) sekundární normotvorbě omezovat základní lidské právo zaručené českým ústavním pořádkem. Konfuze možnosti upřesnit povinnost uloženou zákonem v podzákoném předpise a možnosti zasáhnout do základního práva byť i jen upřesňující ministerskou vyhláškou či vládním nařízením je také v rozporu s jednoznačným názorem celé české právní doktríny. Neústavnost zásahu do základního práva podzákoným předpisem je totiž jasně potvrzena nejen výslovným textem čl. 4 odst. 2 Listiny „**pouze zákonem**“, ale též všemi relevantními komentáři Listiny základních práv a svobod. Podle komentáře kolektivu Václava Pavlíčka: „*meze základních práv a svobod nemůže stanovit či upravit předpis nižší právní síly než je zákon*“ (Václav Pavlíček a kolektiv: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl, Práva a svobody, Linde Praha, a. s., 2002, s. 60), nebo podle kolektivu Karla Klímy: „*pro stanovení mezí základních práv a svobod požaduje ústavodárce výlučně (na rozdíl od odst. 1 týkajícího se ukládání povinností) zákon ve formálním smyslu, tj. akt orgánu moci zákonodárné, nikoli výkonné či soudní*“ (Karel Klíma a kolektiv: Komentář k Ústavě a Listině, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, a. s., 2005, s. 625). Ke stejnému závěru dospěl i Jan Filip ve Vybraných kapitolách ke studiu ústavního práva (Masarykova univerzita, 1997, s. 74): „*Naproti tomu meze základních práv lze upravit za podmínek stanovených Listinou, pouze zákonem, tzn. že je nelze upravit cestou prováděcího předpisu na základě zákona.*“

[8] Podle čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „*Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem.*“ V Komentáři Listiny základních práv a svobod Elišky Wagnerové a kolektivu (Wolters Kluwer, 2012, s. 194) je zdůrazněno, že na problematiku povinného očkování je třeba nahlížet prizmatem čl. 7 odst. 1 Listiny, neboť nedobrovolné vpravení očkovací látky do těla člověka, jež má vyvolat odezvu imunitního systému s dlouhodobými efekty, nepochybně je zásahem do tělesné integrity a plošná očkovací povinnost by měla být stanovena zákonem v požadované kvalitě (srozumitelnost, určitost, dostupnost, včetně vymezení skutkové podstaty přestupku). Správní sankce by pak měla být „*toliko nejzazší*“

pokračování

*možností, např. po vyčerpání povinných konzultací s odborníky či specializovanými orgány na úseku ochrany veřejného zdraví, nikoli plošně uplatňovaným automatismem v případě zákonem uložené povinnosti podrobit se zákeroku v oblasti péče o zdraví se totiž obecné pravidlo svobodného a informovaného souhlasu musí uplatnit alespoň jako princip, tj. k donucení lze přistoupit až tehdy, kdy by vyčerpány všechny možnosti, jak dosáhnout kvalifikovaného svolení dané osoby (ultima ratio) ...“*

[9] Jsme tudíž přesvědčeni, že za stávající právní úpravy, kdy je rozsah zásahu do tělesné integrity stanoven pouze podzákoným předpisem, není možno přistoupit k žádnému veřejnoprávnímu sankcionování osob, které sebe nebo své děti nepodrobí očkování, neboť jde o zásah do nedotknutelnosti jejich osoby a do jejich soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), který je neúčinný, neboť není proveden v souladu s ústavním pořádkem, tedy formou zákona. Nejvyšší správní soud měl v posuzovaném případě postupovat podle čl. 95 odst. 1 Ústavy a vyhlášku jako protiústavní neaplikovat, případně podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložit neústavní zákonné zmocnění uvedené v § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví Ústavnímu soudu. V této souvislosti je možno upozornit i na judikaturu slovenského Ústavního soudu, který ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/94 obdobnou situaci, kdy vyhláška upravila podmínky povinného očkování, shledal neústavní proto, že „splnomocnenie v zákone pre vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorým by boli upravené ďalšie podmienky dotýkajúce sa medzi ústavou zaručených práv, nie je ústavou dovolené. Preto všeobecne záväzný právny predpis vydaný na základe takehoto splnomocňovacieho ustanovenia zákona by nebol vydaný v súlade s ústavou.“

[10] Domníváme se navíc, že dokonce i v případě, že by byly veškeré náležitosti povinného očkování dětí stanoveny zákonem, zákonodárce by měl pečlivě testovat rozsah takového zásahu a soudy by měly pečlivě a konkrétně kontrolovat proporcionalitu tohoto zásahu a měřit zásah do popsanych práv s veřejným zájmem. Rozsah uvedené povinnosti a míra zásahu do práv z důvodu veřejného zájmu je dle našeho názoru jednoznačně otázkou demokratické deliberace, která nemůže proběhnout jinde než v parlamentu. Srozumitelné pravidlo – kdy, proti jaké nemoci a v jakém rozsahu musí jednotlivec sebe a své děti podrobit nedobrovolnému zásahu do tělesné integrity pod finanční sankcí ze strany státu – musí být stanoveno zákonem. I v takovém případě však lze určit pouze nemoc, proti níž musí být osoba očkována, nikoli typ vakciny, která k tomu musí být použita. Vyhláškou předepsané očkování haxavalentní očkovací látkou (§ 4 odst. 1 vyhlášky č. 537/2006 Sb.) by tedy při této interpretaci pravděpodobně neobstálo v testu ústavnosti, i kdyby bylo stanoveno formou zákona.

[11] Sporný procesní postup rozšířeného senátu byl dle našeho názoru dán i tím, že posuzovaná otázka je mimořádně kontroverzní v českém medicínském i právnickém prostředí. Expertní lékařská péče je v českém prostředí vnímána jako samozřejmé dobro a závěry lékařských expertů musí být respektovány bez jakéhokoli zpochybnění. Velmi trefně tento většinový společenský názor zkritizoval Ústavní soud ČR v nálezu sp. zn. IV. ÚS 639/2000, kde lapidárně shrnul, že „Diagnóza není více než právo.“

V Brně dne 23. dubna 2013

JUDr. Kateřina Šimáčková  
členka rozšířeného senátu

JUDr. Karel Šimka  
člen rozšířeného senátu