

Aktuality v právu

Povinné očkování ve světle nálezu Ústavního soudu

TOMÁŠ SVOBODA, KRISTÝNA NOVOSADOVÁ

Úvodem

Ačkoli o plošném očkování lze jistě tvrdit, že jde dlouhodobě o významný a úspěšný prostředek preventivní medicíny, současně se ale, jak se zdá, stává navzdory obecné akceptaci také významným společenským tématem. Pokud pomíneme názory odmítající očkování jako celek, jde zejména o to, zda má být očkování nařizováno jako povinnost, či zda má být konstruováno na bázi dobrovolnosti a požadované míry proočkovanosti má být dosaženo spíše prostřednictvím přesvědčení společnosti o jeho potřebnosti. V ČR v současnosti jako v řadě jiných postsocialistických zemí funguje model první, tedy očkování povinné. To má jak své zastánce, tak také neméně aktivní kritiky, kteří přirozeně volají po modelu druhém. Určité intenzitě společenské diskuze svědčí patrně to, že v ČR je povinné očkování zejména očkováním dětí. Jde tak v širším smyslu také o názorový střet rodičů o to, jak pečovat o zdraví svých dětí.

Tato kontroverze se projevuje přímo také v rovině právní, kdy je povinné očkování zpochybňováno před soudy jak na úrovni národní, tak také před Evropským soudem pro lidská práva.¹ Problematikou povinného očkování se v ČR zabýval již také Ústavní soud.² Samotnou ústavnost právní úpravy povinného očkování ale dosud neposuzoval. K tomu došlo až na počátku tohoto roku v nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14³, kterým Ústavní soud zamítl návrh rodičů nezletilého dítěte směřující (taktéž) na její zrušení. Optikou tohoto závěru Ústavního soudu se současná právní úprava povinného očkování může zdát jako korektní a úvahy o potřebnosti její revize zejména z důvodu její praktické osvědčenosti jako zbytečné. Na druhou stranu ale dle našeho názoru ani samotná ústavní konformita povinného očkování nemusí říkat

¹ Podrobněji viz MALÍŘ, Jan. Evropské soudy a povinné očkování: na okraj judicializace jednoho společenského problému. *Právní rozhledy*. 2014, č. 19, s. 663-665.

² Zejména nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 449/06.

³ Stejný den Ústavní soud rozhodoval taktéž o související otázce, zda může mateřská škola odmítnout neočkované dítě, viz nálezu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14.

mnoho o tom, zda předmětná právní úprava nemá jiné významné nedostatky, jako je přílišná rigidita či státní paternalismus upozadující roli rodičů.

Celá problematika má totiž zřejmě podstatně hlubší společenský kontext, kdy se na půdorysu právní úpravy povinného očkování projevují některé širší společenské jevy. J. Hasmanová Marhánková dává postoje směřující k odmítání očkování do souvislosti s destabilizací autority expertních systémů v současné společnosti. Tato autorka přitom odkazuje na napětí vyvěrající „z charakteru rizik a měnícího se postavení vědy v tzv. postmoderní společnosti“⁴, přičemž „[s]amotná věda již nadále nemůže být jednoduše pokládána za zdroj rostoucí racionality a pokroku, neboť masivní expanze rizik je mimo jiné i jejím produktem.“⁵ V této postmoderní situaci nejistoty, které ostatně čelí také právo, nám pak zřejmě nezbyvá nic jiného než důvěra. Jak pak také výše citovaná autorka konstatuje, „[v] systému neustálé nejistoty ohledně definice rizik a pravdivosti vědeckého poznání se důvěra v abstraktní systémy stává klíčovou pro možnost orientace ve společnosti.“⁶ V případě současné právní úpravy povinného očkování v ČR pak zřejmě o určitém „deficitu důvěry“ hovořit lze.

Co hůř, o tomto deficitu lze dle našeho názoru hovořit i v případě výše uvedeného nálezu Ústavního soudu, který v některých aspektech nepovažujeme za zcela přesvědčivý. Argumenty pak mohou plynout zejména z k nálezu připojeného odlišného stanoviska soudkyně Ústavního soudu K. Šimáčkové, které alespoň na nás působí jako přesvědčivější a citlivější pohled na problematiku očkování, než který je obsažen v názoru většiny pléna Ústavního soudu.

Cílem tohoto příspěvku pak je ve stručnosti poukázat na hlavní přetrvávající problematické (právní) aspekty povinného očkování v ČR ve světle výše uvedeného nálezu Ústavního soudu.⁷ Hned na úvod také uvádíme, že nestojíme ani na jedné z názorových pozic „pro“, nebo „proti“. Dle našeho názoru jde v případě povinného očkování spíše o to, jakým způsobem bude tento model realizován.

Právní úprava povinného očkování v ČR

Povinnost očkování je v současné právní úpravě, pomineme-li určité širší souvislosti, konstruována dvojicí právních předpisů. Jednak (v obecné rovině) zákonem o ochraně veřejného zdraví⁸ a dále (již v konkrétní rovině) vyhláškou

⁴ HASMANOVÁ MARHÁNKOVÁ, Jaroslava. Postoje rodičů odmítajících povinná očkování svých dětí: případová studie krize důvěry v biomedicínské vědění. Sociologický časopis. 2014, č. 2, s. 166.

⁵ Tamtéž, s. 167.

⁶ Tamtéž, s. 168.

⁷ Aniž bychom přitom z důvodu rozsahu příspěvku chtěli podrobně rekapitulovat podstatu návrhu, kterým se Ústavní soud zabýval.

⁸ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Ministerstva zdravotnictví o očkování proti infekčním nemocem⁹, která je k uvedenému zákonu prováděcím předpisem. Tato úprava člení očkování proti infekčním nemocem na několik kategorií, přičemž povinnost podrobit se očkování je zákonem stanovena pro případ očkování pravidelného a zvláštního. Vzhledem k tomu, že očkování zvláštní souvisí s činností v prostředí s vyšším rizikem vzniku infekčních onemocnění, lze za povinné očkování v pravém slova smyslu (jemuž se nelze vyhnout) považovat v systematice právní úpravy očkování pravidelné.

Pravidelné očkování přitom zákon o ochraně veřejného zdraví vymezuje zcela minimalisticky. Co do konstrukce povinnosti se tomuto očkování podrobit identifikuje pouze osoby, které jsou adresáty této povinnosti (fyzické osoby, které mají na území ČR trvalý pobyt, a současně za určitých podmínek také cizinci). Úpravu *případů, termínů a druhů pravidelného očkování* zákon svěřuje prováděcímu právnímu předpisu. Této povinnosti odpovídá také povinnost poskytovatelů zdravotních služeb očkování zajistit a provést. Konkrétní úpravu pravidelného očkování obsahuje až uvedená ministerská vyhláška, která v současnosti nařizuje očkování proti devíti infekčním nemocem¹⁰ a upravuje taktéž způsob a termíny očkování (tzv. očkovací kalendář).

Jak již bylo uvedeno, až na výjimky jde o očkování dětí. Za splnění povinnosti očkování se podrobit pak na základě zákona o ochraně veřejného zdraví odpovídají jejich zákonní zástupci, tedy zpravidla rodiče. Tuto povinnost současně doplňuje také zákon o přestupcích¹¹, který upravuje skutkovou podstatu porušení povinnosti stanovené nebo uložené k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění, za kterou lze uložit pokutu do výše 10 000 Kč.¹²

Úprava povinného očkování prostřednictvím vyhlášky

Za první z problematických momentů právní úpravy povinného očkování v ČR lze označit to, že je v rozhodující míře upraveno nikoli zákonem, nýbrž „až“ uvedenou ministerskou vyhláškou. Tato skutečnost přitom není bez významu. Předně jde o to, že podzákonná právotvorba se nachází v dispozici moci výkonné mimo přímý dosah moci zákonodárné a veřejného diskursu. Je sice pravdou, že v případě otázek souvisejících s očkováním byla Ministerstvem zdravotnictví v roce 2010 ustavena Národní imunizační komise, která zveřej-

⁹ Vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Záškrtu, tetanu, dávivému kašli, invazivnímu onemocnění vyvolanému původcem *Haemophilus influenzae b*, přenosné dětské obrně, virové hepatitidě B, spalničkám, zarděnkám a příušnicím. Proti některým dalším nemocem je očkování předepsáno při splnění dalších podmínek.

¹¹ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Podrobněji viz CHEMIŠINEC, Michal a Soňa POSPÍŠILOVÁ. Povinné očkování nejen z pohledu judikatury Nejvyššího správního soudu. *Správní právo*. 2011, č. 4, s. 215–236.

ňuje informace o své činnosti, nicméně její výstupy mají pro ministerstvo pouze doporučující povahu a na výše uvedeném v důsledku mnoho nemění. Ve vztahu k obsahu vyhlášky o očkování proti infekčním nemocem tak pak záleží především na samotném ministerstvu, jakým způsobem bude postupovat.

Jakožto projev dělby moci Ústava ČR podzákonnou právotvorbu významně omezuje. Podzákonné právní předpisy tak mohou být vydávány pouze *na základě a v mezích zákona*, je-li současně přítomno *zákonné zmocnění*¹³ pro jejich vydání. Obsah podzákonných předpisů by měl být determinován jejich účelem, kterým je provádění zákonů jako právních předpisů vyšší právní síly. Slouží tedy zjednodušeně řečeno k úpravě podrobností (např. technické povahy), které by již nebylo praktické upravovat zákonem a které lze taktéž v rámci prováděcího předpisu jednodušeji aktualizovat. Podzákonné předpisy pak vždy musí vzhledem ke své povaze respektovat limity dané zákonem, od kterého jsou odvozeny (musí se pohybovat *secundum et intra legem*).

Ani prostor pro zmocňování k podzákonné právotvorně není neomezený, jelikož v případě nejvýznamnějších záležitostí je regulace svěřena výslovně pouze zákonu prostřednictvím tzv. zásady *výhrady zákona*. Ve vztahu k problematice povinného očkování je výhrada zákona obsažena v čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle kterého mohou být meze základních práv a svobod upraveny pouze zákonem. Dále je výhrada zákona obsažena v čl. 7 odst. 1 Listiny, na základě kterého lze omezení nedotknutelnosti osoby a jejího soukromí stanovit pouze zákonem. O nedotknutelnost osoby neboli právo na tělesnou a duševní integritu přítom v případě povinného (nuceného) očkování jde zejména (z povahy věci zejména o právo na integritu tělesnou). Dále podle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Uvedené však, aby byl zachován smysl a účel podzákonné právotvorby, nelze chápat zcela absolutně. Podle starší judikatury Ústavního soudu je podstatné to, zda *zákonné zmocnění konkretizuje* problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem.¹⁴ Spornou otázkou pak v souvislosti povinného očkování je, zda vyhláška o očkování proti infekčním nemocem skutečně pouze konkretizuje úpravu provedenou v základních rysech zákonem o ochraně veřejného zdraví, či zda již naopak tuto úpravu sama (nepřípustně) dotváří.

Ústavní soud při hodnocení této otázky dospěl k závěru, že k porušení výhrady zákona nedošlo. Tento závěr opřel zejména o konstatování, že zákon dostatečně jasně vymezuje osoby povinné očkování se podrobit, přičemž *„[v]ymezení druhů a termínů pravidelného očkování se ponechává prováděcí vyhlášce; obdobně se na prováděcí předpis přenáší stanovení okruhu fyzických osob a pracovišť, spadajících pod povinnost podrobit se zvláštnímu očkování.*

¹³ S výjimkou nařízení vlády, které výslovně zákoné zmocnění nevyžaduje.

¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/2001.

*Taková úprava je korektní a dostatečně rozlišuje, jaké její aspekty již překračují nezbytný stupeň obecnosti.*¹⁵

Takový přístup Ústavního soudu lze považovat za značně liberální ve srovnání s přístupem, který Ústavní soud poměrně nedávno uplatnil při posuzování výhrady zákona v jiných věcech, na což upozorňuje také K. Šimáčková.¹⁶ Zejména jde o trojici nálezů pléna Ústavního soudu, ve kterých porušení výhrady zákona konstatováno bylo. V prvním případě šlo o otázku konformity rozlišení zdravotní péče na základní a ekonomicky náročnější (tzv. zdravotnické standardy a nadstandardy) prostřednictvím přílohy ministerské vyhlášky.¹⁷ V druhém případě o konformitu konkretizace konstrukce skutkové podstaty trestného činu nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami prostřednictvím nařízení vlády („množství větší než malé“).¹⁸ Ve třetím případě o otázku konformity úpravy délky poskytování bezplatné lázeňské péče na základě veřejného zdravotního pojištění prostřednictvím ministerské vyhlášky.¹⁹

Ústavní soud sice právní názor prostřednictvím svého pléna změnit může, překvapivé však je to, že se s touto svojí dřívější judikaturou nijak nevypořádává a nevysvětluje, v čem je problematika povinného očkování odlišná. Je pak obtížné nedat za pravdu K. Šimáčkové, když konstatuje, že *„pokud musí být vyvažování účinnosti lázeňské péče a ekonomické únosnosti vyhrazeno politickému rozhodování v parlamentu, není vysvětlitelné, jak by vyvažování mezi ochranou veřejného zdraví a nuceným zásahem do fyzické integrity mohlo být ponecháno exekutivě. Tím spíše, že ve hře je i vyšší potřeba legitimizace a veřejné (i politické) debaty, neboť jde o zásah do těch nejzákladnějších práv, již ochrana fyzické integrity člověka rozhodně je.*²⁰

Stejně tak není snadné paušálně odmítnout závěr K. Šimáčkové, že *„zákonný rámec je [v případě povinného očkování] naprosto neurčitý a bez prováděcí vyhlášky je zcela neaplikovatelný“* či že pro rozhodování ministerstva fakticky nestanoví vůbec žádné meze.²¹ Tyto meze alespoň nám taktéž zřejmě nejsou. Jako ilustraci pak lze uvést hypotetickou situaci, kdy by se ministerstvo rozhodlo nařídít povinné očkování nikoli ze závažných důvodů ochrany veřejného zdraví, nýbrž např. proto, že očkování je v případě běžné chřipky dle očekávání ministerstva nepatrně levnější než její následná léčba. Do tělesné integrity očkovaných by tak bylo zasahováno především z důvodů ekonomických, bude-li se to moci výkonně zdát výhodné. K tomuto pochopitelně nemusí nikdy dojít. Je ale otáz-

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14.

¹⁶ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina, odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14.

¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12.

¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 43/13.

²⁰ ŠIMÁČKOVÁ, op. cit.

²¹ Tamtéž.

kou, zda smyslem a účelem výhrady zákona není právě moci výkonné tento prostor vůbec neposkytnout. Podle E. Wagnerové je požadavek zákonného základu omezení základního práva vyvozován z demokratického principu a principu materiálního právního státu, přičemž „[j]eho důvodem je znemožnit exekutivě realizaci vlastních představ o tom, jak a jak mnoho lze omezit základní práva. Tím, že toto oprávnění bylo uděleno demokraticky legitimovanému parlamentu, má být zajištěno, že k omezení základních práv dojde až po demokratickém parlamentním diskursu [...]“. ²² Také dřívější judikatura Ústavního soudu hovoří v obdobném smyslu o výhradě zákona jako o ochraně před excesy moci výkonné. ²³ V případě současné právní úpravy povinného očkování pak tomuto excesu brání místo zákonného zmocnění spíše společenský zájem o problematiku, což může být sice funkční, avšak je otázkou, zda také obecně právně uspokojivé.

Přiměřenost omezení práva na tělesnou integritu

Pokud dospějeme k závěru, že právní úpravu povinného očkování lze konstruovat tak, jak tomu v současnosti je, neřiká to pochopitelně mnoho o tom, co je obsahem této úpravy, resp. jaký je rozsah a schéma povinně nařizovaného očkování. A právě otázka obsahu této úpravy je záležitostí ještě více delikátní než samotná otázka využití ministerské vyhlášky. Důvodem pro to je složitost hodnocení přiměřenosti omezení dotčených základních práv, zejména pak již uvedeného práva na tělesnou integritu.

Začněme ale poněkud obecněji. Samotné omezení tohoto práva problém nepředstavuje, jelikož základní práva až na určité výjimky omezitelná jsou, což ostatně v případě práva na tělesnou integritu výslovně předpokládá také čl. 7 odst. 1 Listiny. Důvodem pro toto omezení může být zejména ochrana hodnot důležitých pro společnost. ²⁴ V případě povinného očkování pak touto hodnotou je zpravidla ochrana veřejného zdraví před infekčními onemocněními. Má-li přitom základní právo být zachováno, je zjevné, že i jeho příslušné omezení musí být nějak ohraničeno.

Vzhledem k tomu, že není snadné definovat, co vše je ještě obsahem základního práva (včetně práva na tělesnou integritu), dospěla soudní praxe k aplikaci principu proporcionality (přiměřenosti). Ten je, řečeno s určitou měrou zjednodušení, veden v individuálních případech posuzování ústavnosti snahou o maximalizaci zachování jak omezovaného základního práva, tak také kolidujících právních statků. ²⁵ Vztáhneme-li uvedené na problematiku povinného

²² WAGNEROVÁ, Eliška. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 128.

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 31/03.

²⁴ Srov. WAGNEROVÁ, op. cit., s. 23.

²⁵ Tamtéž, s. 26.

očkování, právní úprava povinného očkování by při zajištění ochrany veřejného zdraví měla z práva na tělesnou integritu ve výsledku zachovat co možná nejvíce. Zda tak také činí, na tom již shoda nepaduje.

Kritici současné právní úpravy povinného očkování namítají zejména ve srovnání s okolními (především západními) státy nepřiměřeně vysoký počet očkování proti celkem devíti onemocněním nebo přílišnou rigiditu očkovacího schématu. To dle některých neposkytuje dostatečný prostor při volbě časového rozvrhu očkování (v této souvislosti se hovoří o tzv. individuálním očkovacím plánu) či při volbě očkovací látky. K. Šimáčková ve svém odlišném stanovisku v této souvislosti odkazuje např. na očkovací schéma v ČR běžně aplikované hexavakcíny, kterou lze podle výrobce aplikovat (s jedním přeočkováním) buď ve třech dávkách, nebo s prakticky stejnou účinností pouze ve dvou dávkách. Schéma upravené vyhláškou však umožňuje pouze první z variant bez možnosti volby.²⁶ Všechny tyto „přesahy“ očkovací povinnosti nad míru nezbytnou k zachování jejího účelu přitom jsou potenciálními nepřiměřenými omezeními ústavně zaručených základních práv, která mohou ústit v protiústavnost posuzované právní úpravy.

Ani s těmito aspekty možné protiústavnosti se ovšem Ústavní soud neztotožnil, když taktéž obsah právní úpravy povinného očkování shledal jako celek za ústavně konformní. Nicméně i v tomto případě může postup Ústavního soudu vyvolávat určité otázky. Ústavní soud při přezkumu právní úpravy povinného očkování realizoval pětistupňový test přípustnosti omezení práva mající původ v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.²⁷ V rámci posledního a nejvýznamnějšího kroku tohoto testu, kterým je hodnocení nezbytnosti omezení základního práva v demokratické společnosti, opřel svoji argumentaci zejména o obecné závěry potřebnosti povinného očkování v zájmu ochrany veřejného zdraví, přičemž uzavřel, že „*oproti argumentům stěžovatelů je v českých i mezinárodních pramenech a doporučeních k této problematice kladen důraz na požadavek uskutečnění programů veřejného očkování včetně dětské imunizace, a to za účelem minimalizace šíření infekčních nemocí v zájmu ochrany veřejného zdraví. Úprava institutu povinného očkování, jež je plně v kompetenci vnitrostátního zákonodárství, slouží realizaci tohoto požadavku. Test tedy vyznívá ve prospěch stávající právní úpravy.*“

Ačkoli nelze popřít, že z těchto závěrů lze dovozovat obecnou legitimitu povinného očkování, nelze zároveň nedodat, že již neříkají v podstatě nic o přiměřenosti české právní úpravy povinného očkování v její konkrétní rovině, jak obdobně poukazuje také K. Šimáčková.²⁸ Jinak řečeno, ze skutečnosti, že in-

²⁶ ŠIMÁČKOVÁ, op. cit.

²⁷ Blíže viz KMEC, Jiří a kol. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 98–116.

²⁸ ŠIMÁČKOVÁ, op. cit.

stitut povinného očkování slouží realizaci požadavku uskutečnění programů veřejného očkování v zájmu ochrany veřejného zdraví, s jistotou neplyne, že bude ochraně veřejného zdraví vždy účinně sloužit také každé jednotlivé nařízené očkování.

Na jednu stranu lze postupu Ústavního soudu rozumět. Otázku hodnocení přiměřenosti právní úpravy povinného očkování lze jen obtížně oddělit od otázek specifické medicínské odbornosti a Ústavní soud (stejně jako jakýkoli soud obecně) může být jen těžko soudcem zcela odborných aspektů problematiky. Ústavní soud tak např. jistě správně konstatuje, že „[n]ení rolí Ústavního soudu, aby řešil otázku, zda epidemiologická situace v té či oné zemi evropského kontinentu opravňuje k úpravě povinného očkování či nikoli.“²⁹ Na druhou stranu se ale lze ptát, zda byl prostor Ústavního soudu opravdu natolik omezený, že se musel spokojit s takto paušálním či až dle Šimáčkové povrchním³⁰ hodnocením přiměřenosti české úpravy povinného očkování. Dle našeho názoru Ústavní soud, aniž by musel zabíhat již do medicínských otázek, určité možnosti měl. Přinejmenším mohl po ministerstvu požadovat předložení argumentů pro nařízení každého jednotlivého očkování. Toto zdůvodnění mohl následně hodnotit jednak co do jeho obecné přesvědčivosti a dále co do jeho souladu s ochranou veřejného zdraví jako hodnotou povinným očkováním chráněnou. Pro přezkum jednotlivých nařízených očkování se ve svém odlišném stanovisku vyslovuje taktéž K. Šimáčková.³¹

Pokud by tak Ústavní soud učinil, zřejmě by musel dospět přinejmenším k závěru, že u dvojice z povinných očkování (očkování proti tetanu a zejména hepatitidě typu B) je jejich odůvodněnost ochranou veřejného zdraví problematická. Z důvodu omezené přenositelnosti těchto onemocnění jde v jejich případech totiž spíše než o očkování za účelem ochrany veřejného zdraví (zdraví ostatních) o očkování za účelem ochrany zdraví individuálního (zdraví očkovatelného).³² Tímto samozřejmě nechceme tvrdit, že takové povinné očkování je *a priori* protiústavní, nicméně vzhledem k tomu, jak poznamenává K. Šimáčková, že jeho důvodem v tomto případě je spíše ochrana dětí před rozhodnutím rodičů,³³ by takové očkování zřejmě mělo být hodnoceno ještě přísněji. Tím spíše, je-li takové očkování nařizováno, ačkoli politický základ této otázky je již dobře patrný, pouze ministerskou vyhláškou. Tyto a obdobné souvislosti však zůstaly Ústavním soudem nezohledněny a o ústavnosti samotného obsahu právní úpravy povinného očkování tak fakticky mnoho řečeno nebylo.

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14.

³⁰ ŠIMÁČKOVÁ, op. cit.

³¹ Dle Šimáčkové by pak měly být zohledněny především následující otázky: „*jak je daná nemoc nebezpečná, jaké je riziko jejího výskytu bez existence povinného očkování, jak rychle a snadně se nemoc přenáší (toto je faktor s velkou vahou, pokud je sledovaný cíl ochrana veřejného zdraví a práv jiných), jaká je účinnost vakcín a jaké je riziko vakcín,*“ viz tamtéž.

³² Srov. tamtéž.

³³ Tamtéž.

Odpovědnost státu za újmu na zdraví způsobenou povinným očkováním

Zřejmě nebude sporu o tom, že vzhledem k současné úrovni vědeckého poznání se u léčebných postupů nelze vyhnout určité míře rizika a ani očkovací látky navzdory jejich rostoucí bezpečnosti pochopitelně nejsou výjimkou. Očkování by tak, což jistě platí obecně, mělo představovat určitý výhodný kompromis mezi jeho očekávanými přínosy na straně jedné a riziky nežádoucích účinků na straně druhé. Nicméně vzhledem k tomu, že (alespoň prozatím) nemůžeme hovořit o absolutní bezpečnosti očkování, vyvstává také otázka, jak přistupovat k případům, kdy nežádoucí účinky očkování způsobí závažnou újmu na zdraví očkovaného. V případě povinného, státem nařizovaného očkování pak jde především o to, zda tyto nežádoucí účinky s očkováním spojené ponechat pouze ve sféře očkovaného, či zda určitým způsobem konstruovat odpovědnost státu za újmu (zejména) na zdraví, která v souvislosti s plněním jím uložené (a také sankcionované) povinnosti vznikla.

Odpověď na tuto otázku se zdá být složitá v tom, že jde v nejširším smyslu spíše o otázku etickou (v angl. literatuře v tomto kontextu též jako *public health ethics*)³⁴ nežli přímo právní. Újmu způsobenou očkováním lze ospravedlnit např. tak, že v situaci, kdy jsme přesvědčeni o dostatečně příznivém poměru přínosů a rizik očkování a zároveň předem nevíme, kdo z očkováných bude jeho beneficentem, a kdo naopak jeho „obětí“, zpravidla se rozhodneme ve prospěch povinného očkování.³⁵ Než jako na oběť jednotlivců nesoucích rizika ve prospěch ostatních (společnosti) tak lze na újmu způsobenou očkováním pohlížet také jako na výsledek racionální volby, kdy lidé mezi riziky očkování a riziky onemocnění preferují pro sebe i pro své děti podstoupení rizika dle jejich přesvědčení nižšího.³⁶ Lze tak v tomto smyslu tvrdit, že za účelem předejití rizika vyššího akceptujeme riziko nižší. Již na první pohled je ale zřejmé, že takový závěr je diskutní. V první řadě je jisté, že předpoklad jakékoli úplné (společenské) akceptace onoho nižšího rizika je praktickou fikcí. V druhé řadě by pak zřejmě bylo za pomoci tohoto argumentu akceptace možné eliminovat odpovědnost státu také za některé jiné činnosti státu založené na předcházení vyššího rizika, za které stát za současného stavu odpovídá. Uvedené je ale samozřejmě pouze naznačením možných úvah.

³⁴ Viz např. COGGON, John. *What Makes Health Public? A Critical Evaluation of Moral, Legal, and Political Claims in Public Health*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, 289 s.

³⁵ DORF, Michael C. Morality of Prophylactic Legislation (with Special Reference to Speed Limits, Assisted Suicide, Torture, and Detention Without Trial). *Current Legal Problems*. 2008, č. 1, s. 35.

³⁶ Tamtéž.

Z pohledu práva může být otázka potřebnosti legislativní úpravy odpovědnosti státu za újmu způsobenou povinným očkováním poněkud jednodušší. Požadavek na existenci takové úpravy může totiž, jak se zdá, plynout již ze samotného platného práva. Přesněji z některých hierarchicky nadřazených pramenů práva. V první řadě lze na odpovědnost státu v daném případě nahlížet v kontextu ústavně zaručených základních práv, tak jak to činí K. Šimáčková. Ta v souvislosti s povinným očkováním hovoří o „expropriaci“ zdraví jednotlivce ve prospěch veřejného zájmu, přičemž existenci odpovědnosti za újmu způsobenou očkováním považuje přímo za samotnou součást poměrování přiměřenosti povinného očkování.³⁷ Odpovědnost za újmu tak v tomto podání není pouhým „kosmetickým doplňkem“ úpravy povinného očkování, ale spíše její integrální součástí, jejíž deficit je současně deficitem ústavním. Za další lze potřebnost právní úpravy dovozovat z čl. 24 Úmluvy o lidských právech a biomedicině, ze kterého pro osobu, která utrpěla újmu způsobenou zákrokem v oblasti péče o zdraví, plyne nárok na spravedlivou kompenzaci.

Pro úplnost je třeba dodat, že náš právní řád (alespoň nikoli výslovně) žádnou odpovědnost státu za újmu způsobenou povinným očkováním nezná. Zná sice právní úpravu odpovědnosti státu za vydání nezákonného rozhodnutí nebo jeho nesprávný úřední postup jakožto určité kategorie protiprávnosti při výkonu veřejné moci, nicméně ty jsou v současnosti soudy pojmány tak, že k poskytnutí náhrady v tomto případě nevedou. Určité náhradní řešení při absenci výslovně úpravy odpovědnosti státu pak za účinnosti „starého“ občanského zákoníku³⁸ představovala odpovědnost za škodu způsobenou okolnostmi, které mají původ v povaze přístroje nebo *jiné věci*. Na tomto základě pak odpovídal na objektivním principu (tj. bez zavinění) lékař za újmu způsobenou očkovací látkou. O tom, zda šlo z pohledu lékaře, který při svém postupu nic nezanedbal, o řešení spravedlivé, lze sice pochybovat, lékaři jsou ale pro případ jimi způsobené újmy pojištěni a poškozeným se tak otevírala alespoň nějaká cesta. S „novým“ občanským zákoníkem³⁹ však i tato možnost vzala za své.⁴⁰

Ústavní soud při hodnocení ústavnosti právní úpravy povinného očkování rozhodující význam absenci tohoto druhu odpovědnosti státu nepřiznal. Na druhou stranu se ovšem v neautoritativní části citovaného nálezu (tzv. *obiter dictum*) vyslovil, že by její doplnění měl zákonodárce odpovědně zvážit. Důvodem svěřícím pro zavedení této odpovědnosti je dle Ústavního soudu taktéž to, že taková právní úprava není v jiných státech nikterak ojedinělá.⁴¹ Tento postup

³⁷ ŠIMÁČKOVÁ, op. cit.

³⁸ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

³⁹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁴⁰ Nově se uvedená odpovědnost vztahuje na škodu způsobenou vadou použité věci; v případě očkování tedy zřejmě např. na očkování provedené vadnou šarží očkovací látky.

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14.

Ústavního soudu sice lze ocenit, kdy či zda vůbec k uvedenému dojde, je věcí další. Ministerstvo zdravotnictví se prostřednictvím médií nechalo slyšet, že doplnění odpovědnosti státu připravuje. Jasnější obrysy tohoto záměru ale v době vzniku tohoto textu patrné nebyly.

Zda pak absence výslovné úpravy odpovědnosti vylučuje možnost poškozených domáhat se v mezidobí náhrady prostřednictvím obecných ustanovení právního řádu (zejména odpovědnosti za újmu na přirozených právech člověka ve smyslu „nového“ občanského zákoníku) je v současnosti otázkou otevřenou. Dle našeho názoru by vyloučení této možnosti bylo nesprávné. V každém případě ale platí, že tato cesta bude muset být poškozenými pomyslně vyšlapána napříč celou soustavou obecných soudů až zřejmě opětovně, byť skrze řešení jiné otázky, k Ústavnímu soudu. O cestu jednoduchou pak z pohledu poškozených bez pochyb nepůjde. O to spíše by měl zákonodárce jednat rychle a přijmout alespoň provizorní řešení v podobě pouhého konstatování existence tohoto druhu odpovědnosti např. v zákoně o ochraně veřejného zdraví s tím, že podrobnosti zlepšující faktické postavení poškozených budou komplexně upraveny později.

Závěrem

Jak shrnout výše uvedené? Dle našeho názoru Ústavní soud nezrušením současné právní úpravy povinného očkování nevyužil příležitost dát impulz k přípravě právní úpravy nové, lépe vyhovující nejen ústavněprávním východiskům, ale současně také měnícímu se společenskému kontextu. Jak poukazuje J. Hasmanová Marhánková, nynější strategie povinného očkování založené na rutinizované praxi a jednostranné argumentaci s vyloučením kritické diskuze totiž v konfrontaci s novými „kvalifikovanými“ rodiči k upevnění důvěry v očkování nevedou, ba naopak produkují opačné efekty.⁴² V obecnějším smyslu pak otázka povinného očkování souvisí také se způsobem, jak jsou v českém zdravotnictví definovány role pacientů, lékařů a státu.⁴³ Ústavní soud však této příležitosti nevyužil, ačkoli k tomu dle našeho názoru prostor měl. Pro úplnost lze dodat, že mohl o zrušení předmětné právní úpravy rozhodnout s dostatečným časovým odkladem, tak aby bylo možné připravit úpravu novou. K určitému posunu v souvislosti s povinným očkováním pak došlo alespoň v tom směru, že Ministerstvem zdravotnictví bylo přislíbeno zahájení veřejné diskuze na toto téma.

⁴² HASMANOVÁ MARHÁNKOVÁ, op. cit., s. 184.

⁴³ Tamtéž.



Henry Moor, Ležící, 60. létaĚ