

**Veřejná ochránkyně práv**  
**Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.**

V Brně dne 19. srpna 2014  
Sp. zn.: 19/2014/SZD/MP  
Vaše sp. zn.: Pl. ÚS 16/14

Ústavní soud  
Joštova 8  
660 83 Brno

Navrhovatel: P.R., nar. 2008,  
zastoupený zákonnou zástupkyní Mgr. B.Z.,

Zastoupení: Mgr. Davidem Zahumenským,  
advokátem se sídlem Burešova 6, Brno

Účastníci řízení: Nejvyšší správní soud  
Krajský soud v Brně

Vedlejší účastník: Krajský úřad Vysočina

Věc: **Návrh** na zrušení ustanovení § 50 zákona č. 258/2000 Sb.,  
o ochraně veřejného zdraví, a § 34 odst. 5 zákona  
č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším  
odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

**Vyjádření vedlejšího účastníka řízení k návrhu**

**Systémem datových schránek**

## 1. Vstup do řízení, uvedení do problematiky

Dne 11. července 2014 jsem vstoupila do řízení jako vedlejší účastník ve snaze přispět svými postřehy k nastínění problematiky tak, aby ji Ústavní soud mohl posoudit ve všech souvislostech.

Stěžovatel žádá zrušení rozhodnutí, jimiž mělo být porušeno jeho právo na vzdělání, rodičovskou péči v souladu s myšlením a svědomím rodičů, nedotknutelnost osoby, ochranu zdraví, respektování soukromého a rodinného života, právo nebýt diskriminován a právo na spravedlivý proces, a to při současném nerespektování zásady legality výkonu veřejné moci zakotvené článkem 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a dalších principů obsažených v čl. 2 odst. 3, čl. 3 odst. 3 a 4 Listiny.

Současně navrhuje zrušit ustanovení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví<sup>1</sup>: *„Zařízení poskytující péči o dítě do 3 let věku v denním režimu nebo předškolní zařízení mohou přijmout pouze dítě, které se podrobilo stanoveným pravidelným očkováním, má doklad, že je proti nákaze imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci.“* a § 34 odst. 5 školského zákona<sup>2</sup>: *„Při přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání je třeba dodržet podmínky stanovené zvláštním právním předpisem.“*<sup>22)“3</sup>

Domnívám se sice, že rozhodnutí rodičů neočkovat stěžovatele vychází spíše než z přesvědčení, chráněného čl. 9 Úmluvy či čl. 15 odst. 1 Listiny, z jiného odborného názoru na problematiku očkování, na celkové posouzení problematiky to však nemá vliv, proto se této výhradě nebudu podrobně věnovat.

## 2. Obecně k povinným očkováním

Respektuji deset let starý závěr Výboru pro lidská práva a biomedicínu Rady vlády pro lidská práva<sup>4</sup> o vhodnosti zachování povinného očkování v České republice.

Podporuji současně jeho tehdejší doporučení rozvinout odbornou i veřejnou **diskusi o rozsahu povinných očkování a rozšířit individualizaci a větší flexibilitu při udělování výjimek** z povinného očkování, včetně vymezení a zohlednění **psychologických a sociálních kontraindikací** léčebných a diagnostických výkonů včetně očkování<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>3</sup> Poznámka pod čarou č. 22 odkazuje na § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví.

<sup>4</sup> Závěry vycházely z výsledků tří zasedání výboru (říjen 2002, květen 2003, červenec 2004), jednání s hlavním hygienikem a konzultací s předními odborníky z oblasti dětského lékařství, imunologie a epidemiologie.

<sup>5</sup> „Vynucování toho, aby osoby orientované na tzv. přírodní způsob života a alternativní medicínu podrobovaly své děti očkování přes svůj výslovný nesouhlas a odpor, je zjevně kontraproduktivní. Má nejen negativní psychologické dopady na tyto rodiny, což může ve svém důsledku být závažnější než samo neočkování těchto dětí, ale navíc to bývá v praxi spojeno i s hrozbami či přímo realizací citelných sankcí, představujících neadekvátní zásahy do rodinného života. Nepřiměřenost sankcí pak dále radikalizuje odpůrce očkování a má

### 3. K právu na vzdělání a nerovnému postavení dětí s dočasnou kontraindikací

Jsem si vědoma usnesení Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 4212/12 z 9. července 2013, jímž soud zpochybnil povahu péče v mateřské škole a před případným právem na vzdělání upřednostnil veřejné subjektivní právo na ochranu zdraví<sup>6</sup>, a to bez výslovně provedeného testu proporcionality.

Předesílám, že nepochybuji o tom, že smyslem mateřských škol není jen hlídání dětí a péče o ně, nýbrž právě jejich vzdělávání. Ostatně, že jde o součást práva na vzdělání, nikoli (jen) o sociální službu, vyplývá přímo i ze skutečnosti, že o vzdělávání v mateřských školách hovoří školský zákon, tedy zákon, jenž ve smyslu čl. 41 Listiny právo na vzdělání provádí. Konstatuji tedy, že zásahem orgánu veřejné moci, resp. rozhodnutím, jež je formálním předmětem ústavní stížnosti a které se opírá o napadená ustanovení zákona, je dotčeno základní právo stěžovatele na právo na vzdělání dle čl. 33 odst. 1 Listiny, v kombinaci se základním právem nebyt diskriminován ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny bez rozdílu jiného postavení, zde konkrétně spočívajícího ve zdravotním stavu. Za takových okolností ústavní pořádek nepředpokládá vymezení vymahatelnosti práva (omezení práva) zákonem a případný zásah do tohoto práva musí být podroben přísnému posuzování přiměřenosti.

Podle školského zákona je **vzdělávání založeno, mimo jiné, na zásadě rovného přístupu** bez jakékoli diskriminace z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, víry a náboženství, národnosti, etnického nebo sociálního původu, majetku, rodu a **zdravotního stavu** nebo jiného postavení.<sup>7</sup>

Z přístupu ke vzdělání a jeho poskytování by tak nemělo být vyloučeno ani dítě, které pro svůj zdravotní stav nemůže být podrobeno pravidelnému očkování. Na takovou situaci svým způsobem pamatuje právě § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví. Dítě, které nemůže podstoupit očkování pro trvalou kontraindikaci, by tak do vzdělávacího zařízení mělo přicházet s jistotou, že nebude ohrožen jeho zdravotní stav. Napadená ustanovení tedy dítěti s trvalou kontraindikací prakticky zajišťují rovný přístup ke vzdělání (v opačném případě by mohlo být z přístupu ke vzdělání vyloučeno). Nezdá se však, že by právní úprava zajišťovala ochranu těchto dětí také tím, že by povinnost očkování ukládala rovněž personálu vzdělávacích zařízení.

---

ovšem též negativní vliv na veřejné mínění obecně.“ (podnět výboru pro lidská práva a biomedicínu Rady vlády pro lidská práva k problematice povinných očkování, 2007)

<sup>6</sup> „Pokud jde o námitky týkající se porušení práva chráněného čl. 33 Listiny, Ústavní soud (obdobně jako městský soud) dodává, že za **situace, kdy výkon práva pokračovat v docházce do mateřské školy, podmíněný pravidelným očkováním, ohrožuje, resp. může ohrožovat zdraví jiných, nelze upřednostnit právo stěžovatelky na vzdělání, jež se střetlo s právem ostatních na ochranu zdraví. Ostatně nabízí se otázka, zda péče v mateřské škole vůbec spadá pod Listinou chráněné subjektivní veřejné právo na vzdělání. I když bychom odpověděli kladně, veřejné subjektivní právo na ochranu zdraví má prioritu. Realizace práva stěžovatelky byla navíc znemožněna jí samou tím, že nepřistoupila na podmínky stanovené pro všechny stejně. Neučinila ani jiné kroky, které by v souladu s ustanovením § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví umožňovaly přijetí do mateřské školy s ohledem na individuální důvody na straně stěžovatelky, tedy aniž by očkování absolvovala.“**

<sup>7</sup> Ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) školského zákona.

**Ustanovení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví však současně brání v přístupu ke vzdělání a jeho poskytování dětem s dočasnou kontraindikací<sup>8</sup>, neboť bezvýjimečně nepřipouští jejich přijetí k předškolnímu vzdělávání.**

Ustanovení ve výsledku zasahuje do celého spektra základních práv dítěte. Krom práv zmíněných stěžovatelem navozuje také **nerovné postavení dětí s trvalou kontraindikací a dětí, jimž dočasná kontraindikace (souhrn takových kontraindikací) rovněž znemožnila „včas“ podstoupit povinné očkování.**

Domnívám se, že ustanovení § 50 ve spojení s § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví **neobstojí v takzvaném testu proporcionality**. Zůstanu přitom v základu u poměrování práva na vzdělání a práva na ochranu zdraví.

- (1) *test vhodnosti (Umožňuje opatření omezující právo na vzdělání dosáhnout sledovaného cíle – práva na ochranu zdraví?);*
- (2) *test potřebnosti (Existuje jiné opatření, umožňující dosáhnout stejného cíle, které je však k právu na vzdělání šetrnější?);*
- (3) *test poměrování (test minimalizace zásahu do obou základních práv; vážící formule, tj. zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů).*

V zásadě nezpochybňuji legitimitu obecného cíle povinného očkování (ochrana veřejného zdraví), ani teoretického cíle hodnoceného ustanovení (dle vyjádření vlády ustanovení chrání zdraví dětí navštěvujících předškolní vzdělávací zařízení). Hodnocené opatření teoreticky umožňuje dosáhnout sledovaného cíle. V testu *vhodnosti* by tedy snad mohlo uspět, byť i splnění tohoto kritéria částečně zpochybním.

Jsem přesvědčena o tom, že hodnocené ustanovení neobstojí zejména v testu *potřebnosti*.

Považuje-li stát splnění povinnosti podrobit se očkování skutečně za natolik důležité v zájmu ochrany veřejného zdraví, měl by její **splnění vynucovat k tomu určenými prostředky**, tedy primárně (v krajním případě – po bezvýsledném jednání) uložením sankce za přestupek<sup>9</sup>. Upozorňuji však, že v duchu nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 449/06 ze 3. února 2011 v takovém případě orgán veřejné moci **musí vzít v úvahu „všechny relevantní okolnosti případu, zejména naléhavost danou osobou tvrzených důvodů, jejich ústavní relevanci, jakož i nebezpečí pro společnost, které může jednání dané osoby vyvolat. Významným aspektem bude také konzistentnost a přesvědčivost tvrzení dané osoby.“**

---

<sup>8</sup> „Za **trvalé kontraindikace** se považují takové, při kterých se daná očkovací látka nemůže člověku nikdy podat. **Dočasné kontraindikace** značí naopak situace, kdy po určité době zdravotní důvody, které brání očkování, pominou (např. akutní horečnaté onemocnění). Základním dokumentem pro rozhodnutí lékaře o platnosti kontraindikace je příbalový leták očkovací látky nebo takzvaný souhrn údajů o přípravku. Ten je volně přístupný na webových stránkách Státního ústavu pro kontrolu léčiv (SÚKL). Pro každou očkovací látku mohou existovat specifické kontraindikace. Pro všechny však platí tři následující:

- závažná reakce s poškozením celkového stavu po předchozím podání očkovací látky;
- anafylaktická reakce na účinnou složku očkovací látky (antigen) nebo na některé další složky;
- akutní onemocnění se středně těžkým nebo těžkým průběhem bez ohledu na přítomnost horečky.“

Beran, J. Očkování. Galén. Vydání první, 2006, s. 38. ISBN 807262380X.

<sup>9</sup> Ustanovení § 29 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích.

Namísto skutečného vynucování stanovené povinnosti (se zmíněnými výjimkami) však stát prakticky **zneužívá opticky legitimního cíle**, protože se ho fakticky snaží dosáhnout prostřednictvím jiné „sankce“ stíhající rodiče, totiž nepřijetím (částečně) neočkovaného dítěte do předškolního zařízení. Dítě si tak bere jako rukojmí, neboť ve výsledku trestá dítě tím, že mu odepře přístup ke vzdělání, a to **bez posouzení skutečného rizika** ohrožení ostatních dětí v konkrétním předškolním zařízení a hlavně **bezvýjimečně** - bez ohledu na ostatní důvody bránící dítěti absolvovat očkování před nástupem do předškolního zařízení (včetně kombinace dočasných kontraindikací). Zde se vracím k upozornění na **nerovné postavení dětí s trvalou kontraindikací a dětí, jimž dočasná kontraindikace (souhrn takových kontraindikací) rovněž znemožnila „včas“ podstoupit povinné očkování**. Pro dokreslení situace dodávám, že mám k dispozici podání<sup>10</sup> dokladující případ minimálně dvaceti autistických dětí, u nichž se po očkování proti příušnicím, spalničkám a zarděnkám objevily závažné komplikace. V praxi tedy mohou existovat **rozličné kontraindikace, které materiálně odpovídají trvalým kontraindikacím, ale nejsou takto označeny, proto nepředstavují výjimku z povinného očkování**.

Tvrzený cíl v podobě ochrany ostatních dětí v konkrétním předškolním zařízení neobstojí pro případ, že jsou všechny **ostatní děti očkovány** (tehdy je neočkované dítě v zásadě nemůže ohrozit, ani kdyby se snad samo nakazilo). K tvrzenému cíli nemůže vést ani **očkování proti onemocněním, jejichž přenos mezi dětmi v předškolních zařízeních v České republice nepřipadá v úvahu** (např. tetanus, žloutenka typu B, obrna). Myšlenku, že jde ve skutečnosti o jiný trest (komplikaci) pro rodiče, podporuje také to, že **striktní podmínky vyžadované pro účely přijetí k předškolnímu vzdělávání pominou, jakmile se na dítě vztahuje povinná školní docházka**.

Prostředek k dosažení deklarovaného cíle považuji za **zjevně přehnaný** (nepřiměřený a *nepotřebný*) i proto, že očkování představuje prostředek ryze preventivní ochrany prakticky vylučující již samotný vznik (reálného) ohrožení ostatních (neočkovaných) dětí v předškolním zařízení. Přehnanost prostředku (úplné vyloučení plně neočkovaných dětí) vynikne ve srovnání s preventivními opatřeními přijímanými okolními státy. Ty dočasně omezují přístup nemocných a neočkovaných dětí do vzdělávacích zařízení až v okamžiku výskytu onemocnění, a to po obvyklou inkubační dobu onemocnění. Splnění prvního cíle (ochrany veřejného zdraví vysokou proočkovaností) pak tyto státy dosahují podporou dobrovolného plošného očkování v podobě úhrady očkování ze systému zdravotního pojištění.

Ustanovení § 50 zákona o veřejném zdraví porušuje zásadu proporcionality již ve druhém kroku (*test potřeby*), proto se test poměrování obou základních práv (*test minimalizace zásahu do obou základních práv a vážící formule*) může zdát nadbytečný.

Výsledky *testu minimalizace zásahu do obou základních práv* v podobě šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva (příkazu optimalizace) plynou do značné míry z úvah učiněných pro účely testu potřeby. Zatímco hodnocené ustanovení zasahuje samotnou podstatu práva na vzdělání (bezvýjimečným

---

<sup>10</sup> Vedeno pod sp. zn. 1532/2014/VOP/MJ.

vyloučením ze vzdělávání), jeho nenaplnění prakticky není s to bezprostředně zasáhnout do práva jiných na ochranu zdraví.

V rozsahu takzvané *vážící formule* zdůrazním snad již jen kontextový argument. Aplikace hodnoceného ustanovení totiž nevede pouze k zásahu do práva na vzdělání. Případné upřednostnění práva na ochranu zdraví jiných může zasáhnout také do ostatních základních práv dítěte (zejména do jeho práva na nedotknutelnost osoby, ochranu zdraví a respektování soukromého a rodinného života).

#### **4. K naplnění požadavku zákonného základu pro možné omezení základního práva**

Ústavní soud usnesením sp. zn. I. ÚS 1987/13 z 18. června 2014 naznačil nezbytnost zabývat se návrhem na zrušení § 34 odst. 5 školského zákona a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví, *„a to zejména z hlediska judikatury Ústavního soudu, vztahující se k otázkám požadavku zákonného základu pro možné omezení základního práva.“*

Ustanovení § 34 odst. 5 školského zákona pouze deklaruje existenci povinnosti zakotvené ustanovením § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví *„Zařízení poskytující péči o dítě do 3 let věku v denním režimu nebo předškolní zařízení mohou přijmout pouze dítě, které se podrobilo stanoveným pravidelným očkováním, má doklad, že je proti nákaze imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci.“*

Stanovení povinnosti (pravidelných) očkování se pak připisuje ustanovení § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, které zakotvuje povinnost *„podrobit se, v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech, stanovenému druhu pravidelného očkování“* s odkazem na prováděcí právní předpis, který upraví *„členění očkování a podmínky provedení očkování“*. Prováděcí vyhláškou je aktuálně vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem.

Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 3 Ads 42/2010 – 92 z 21. července 2010 dospěl k přesvědčení, že **povinnost podrobit se očkování zakotvil podzákoný předpis - prováděcí vyhláška, pročež ji odmítl aplikovat pro rozpor s ústavním pořádkem.**<sup>11</sup>

Přestože ustanovení § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví nedoznalo podstatných změn, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení č. j. 8 As 6/2011 – 120 z 3. dubna 2012 **nezpochybnil zákonný základ pro omezení**

---

<sup>11</sup> *„Zákon tak vytváří žalovanému zcela neomezený prostor pro úvahu, které druhy vakcinace zařadí mezi tzv. ‚pravidelné‘, na něž se bude vztahovat zákonná povinnost ‚podrobit se očkování‘, a které nikoli. Výsledkem je pak stav, kdy povinností, jejichž porušení je sankcionováno v rámci správního trestání, nejsou ‚blíže specifikovány‘, nýbrž originárně určovány teprve vyhláškou, a nikoli, jak předvídá Listina základních práv a svobod ve svém čl. 4, zákonem. Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že vyhláška č. 439/2000 Sb. (aktuálně č. 537/2006 Sb.) ‚zasahuje do věcí vyhrazených zákonu‘, protože ‚stanovuje primární práva a povinnosti‘ ve smyslu citovaných nálezů Ústavního soudu. Je proto v rozporu s ústavním pořádkem, a tudíž na projednávanou věc neaplikovatelná.“*

**základního práva.**<sup>12</sup> Konstatoval také, že nesplnění povinnosti podrobit se konkrétně pravidelnému očkování proti spalničkám, zarděnkám a příušnicím sice nelze sankcionovat, protože § 5 vyhlášky č. 537/2006 Sb. nestanoví termín či věkový limit, do kdy je nutno tuto povinnost splnit, to však dle jeho mínění tuto normu „*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*“.

Ve shodě se stěžovatelem se domnívám, že jím napadená ustanovení, ani ustanovení § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví, **nedostojí požadavku zákonného základu pro možné omezení základního práva podle článku 4 odst. 2 Listiny**. Zákonodárce totiž nevymezil ani podstatné parametry povinného očkování (nestanovil meze zmocnění) a zjevně tak na moc výkonnou delegoval uložení primárních povinností. Podzákonná úprava pak sama, bez opory v zákoně, vymezila definiční znaky povinného očkování.

K tvrzení vlády o tom, že „*očkovací kalendář není neměnným dogmatem*“ a že je „*potřebné zachovat možnost pružně reagovat na změny*“ dodávám, že požadavek alespoň rámcového zákonného vymezení nemoci, proti nimž jsou děti povinně očkovány prakticky desítky let, nepřekáží možnosti zakotvení podrobností, o které vládě jde, podzákonným předpisem.

## 5. Závěr

Domnívám se, že ustanovení § 50 (ve spojení s § 46) zákona o ochraně veřejného zdraví zasahující do práva na vzdělání dle čl. 33 odst. 1 Listiny v kombinaci se zásahem do práva nebýt diskriminován ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny **neobstojí v testu proporcionality**. Napadené ustanovení **nedostojí ani požadavku zákonného základu pro možné omezení základního práva podle článku 4 odst. 2 Listiny**.

**Navrhuji proto, aby Ústavní soud zrušil § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví.**

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(elektronicky podepsáno)

---

<sup>12</sup> „*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., o očkování proti infekčním nemocem, 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).*“ ... „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...“