

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek velkého senátu ze dne 8. dubna 2021 ve věci č. 47621/13 a pět dalších – *Vavříčka a ostatní proti České republice*

Velký senát Soudu rozhodl šestnácti hlasy proti jednomu, že Česká republika nepřekročila svůj prostor pro uvážení při nastavení systému povinného očkování dětí. Dále shledal, že v případě prvního stěžovatele, kterému byla pro nenaočkování jeho dětí uložena pokuta, a ostatních stěžovatelů, kteří nebyli pro nepodstoupení povinného očkování přijati do mateřské školy, nedošlo k porušení jejich práva na ochranu soukromého života dle článku 8 Úmluvy. Námitky na porušení práva na svobodu myšlení a svědomí označil většinou hlasů za neslučitelné s Úmluvou *ratione materiae*, neboť kritické názory stěžovatelů vůči očkování nepovažoval za přesvědčení chráněné článkem 9 Úmluvy. Námitky na porušení práva na vzdělání ve smyslu článku 2 Protokolu č. 1 nepovažoval šestnácti hlasy proti jednomu za nutné posoudit vzhledem k závěrům učiněným na poli článku 8 Úmluvy.

I. Skutkové okolnosti

Předmětem stížností podaných v letech 2013 až 2015 bylo povinné očkování dětí nejen v předškolním věku proti devíti všeobecně známým nemocem.

Stížnosti podali rodiče jménem svým (stěžovatel Vavříčka) nebo jménem svých dětí (stěžovatelka Novotná a stěžovatelé Brožík, Dubský, Horných a Roleček), jelikož jim byla za nenaočkování dětí uložena pokuta nebo jejich děti nebyly přijaty do mateřských škol. Stěžovateli Vavříčkovi byla v roce 2003 konkrétně uložena pokuta ve výši 3 500 Kč, a to z toho důvodu, že jeho děti ve věku 13 a 14 let se nepodrobily stanoveným pravidelným očkováním proti dětské obrně, hepatitidě typu B a tetanu. Stěžovatelka Novotná byla v roce 2006 přijata do mateřské školy, avšak v roce 2008 bylo zjištěno, že nebyla očkovaná proti spalničkám, zarděnkám a příušnicím, a její docházka do mateřské školy byla ukončena. Stěžovatel Horných se nepodrobil žádnému ze stanovených očkování a nebyl v roce 2011 přijat do mateřské školy. Stěžovatelé Brožík a Dubský u zápisu do mateřské školy předložili osvědčení od dětského lékaře, že nebyli očkováni z důvodu svého přesvědčení, a nebyli v roce 2014 přijati. Stěžovateli Rolečkovi jeho rodiče stanovili individuální očkovací plán. V roce 2010 nebyl přijat do mateřské školy, jelikož nebyl očkován proti tuberkulóze, dětské obrně, hepatitidě typu B, spalničkám, zarděnkám a příušnicím.

Žádný ze stěžovatelů přitom dle vnitrostátních soudů dostatečným způsobem neprokázal, že byly splněny zákonem stanovené podmínky pro neprovedení očkování, a to zejména existence imunity vůči infekci nebo existence kontraindikace, ani že bylo v jeho individuálním případě nutné přiznat výjimku z povinného očkování na základě svobody náboženství či svědomí. Vnitrostátní soudy konstatovaly, že stěžovatelé, resp. jejich rodiče, argumentovali pouze svým obecně odmítavým postojem k očkování.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

A. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 8 ÚMLUVY

Stěžovatelé na poli článku 8 Úmluvy namítali, že uložení pokuty rodiči Vavříčkovi a nepřijetí nezletilých stěžovatelů do mateřské školy z důvodu nesplnění zákonné povinnosti rodičů podrobit své děti očkování podle stanoveného očkovacího kalendáře představuje porušení jejich práva na soukromý a rodinný život.

1. K přijatelnosti

Soud nepřijal námitku vlády založenou na nedostatku podstatné újmy dle čl. 35 odst. 3 písm. b) Úmluvy na straně stěžovatele Vavříčky, kterému za nesplnění povinnosti byla uložena pokuta. Podotkl, že stížnosti byly postoupeny velkému senátu právě z toho důvodu, že vyvolávají významné otázky výkladu

Úmluvy. Vláda navrhovala Soudu, aby odmítl stížnosti stěžovatelů Brožíka a Dubského pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy. Řízení o žalobě proti nezákonnému rozhodnutí o nepřijetí do mateřské školy totiž v jejich věcech na vnitrostátní úrovni skončilo již na úrovni krajského soudu, aniž by bylo využito kasační a ústavní stížnosti. Soud měl za to, že námitka vlády úzce souvisí s podstatou stížností na poli článku 8 Úmluvy, a rozhodl se ji spojit s přezkumem odůvodněnosti stížnosti.

2. K odůvodněnosti

a) Předmět a rozsah stížností

Soud za předmět stížností označil jednak samotnou očkovací povinnost a jednak důsledky spojené s jejím nedodržením. Dle ustálené judikatury fyzická integrita osoby spadá pod pojem soukromého života ve smyslu článku 8 Úmluvy, který do určité míry zahrnuje i právo na rozvíjení vztahů s dalšími osobami (*Paradiso a Campanelli proti Itálii*, č. 25358/12, rozsudek velkého senátu ze dne 24. ledna 2017, § 159). Soud naopak nepovažoval za nutné posuzovat námitky stěžovatelů i ve světle práva na respektování rodinného života.

b) Zásah

Soud dále poznamenal, že povinné očkování jako nedobrovolný lékařský zákrok představuje ve světle jeho judikatury zásah do práva na respektování soukromého života dle článku 8 Úmluvy (viz *Solomakhin proti Ukrajině*, č. 24429/03, rozsudek ze dne 15. března 2012, § 33). Přestože nedošlo k samotnému očkování, Soud s ohledem na předmět stížností a na to, že nezletilí stěžovatelé v přímém důsledku nesplnění očkovací povinnosti nebyli přijati do mateřské školy, rozhodl, že došlo k zásahu do jejich práva na respektování soukromého života. Ke stejnému závěru dospěl ve věci stěžovatele Vavříčky, který odmítl nechat očkovat své děti z přesvědčení, že jim očkování může způsobit vážné zdravotní problémy, a kterému jako osobě zodpovědné za zdraví jeho dětí byla pro nesplnění povinnosti nechat je naočkovat uložena pokuta (*Boffa a ostatní proti San Marinu*, č. 26536/95, rozhodnutí Komise ze dne 15. ledna 1998, část 4 právního posouzení).

c) Odůvodněnost zásahu

Soulad se zákonem

Soud podotkl, že stěžovatelé nerozporovali přístupnost ani předvídatelnost právní úpravy týkající se očkovací povinnosti (*Dubská a Krejzová proti České republice*, č. 28859/11 a 28473/12, rozsudek velkého senátu ze dne 15. listopadu 2016, § 167). Uvedl, že očkovací povinnost je zakotvena v zákoně o ochraně veřejného zdraví ve spojení s prováděcí vyhláškou Ministerstva zdravotnictví. Důsledky nesplnění očkovací povinnosti u stěžovatele Vavříčky plynuly ze zákona o přestupcích a u nezletilých stěžovatelů ze školského zákona. Stěžovatelé však považovali za problematické, že rozsah očkovací povinnosti je určen rovněž prováděcím předpisem. Soud však připomněl, že spojení „v souladu se zákonem“ či „stanoveno zákonem“ musí být vykládáno ve smyslu materiálním, a nikoli formálním, jako účinná právní úprava tak, jak je vykládána soudy, tj. zahrnující jak psané právo včetně předpisů nižší právní síly, tak právo nepsané a soudcovské (*Sanoma Uitgevers B. V. proti Nizozemsku*, č. 38224/03, rozsudek velkého senátu ze dne 14. září 2010, § 83). I vzhledem k tomu, že ústavnost právní úpravy očkovací povinnosti byla v plném rozsahu přezkoumána Ústavním soudem, Soud dospěl k závěru, že předmětný zásah byl v souladu se zákonem ve smyslu čl. 8 odst. 2 Úmluvy.

Legitimní cíl

Smyslem předmětné úpravy ve světle argumentace vlády a vnitrostátních soudů je ochrana proti nemocem, které mohou představovat vážné zdravotní riziko. Tato ochrana směřuje nejen vůči těm, kteří se nechají naočkovat, ale rovněž vůči osobám ve zranitelném postavení, které se očkovat nemohou a jejichž ochrana proti nakažlivým nemocem závisí na dosažení dostatečné míry proočkovanosti populace. To dle Soudu odpovídá legitimnímu zájmu ochrany veřejného zdraví uvedenému v čl. 8 odst. 2 Úmluvy.

Nezbytnost v demokratické společnosti

Prostor pro uvážení. – Soud především uvedl, že k očkování dětí nedošlo, neboť ho nelze dle vnitrostátního práva fyzicky vynutit. K existenci shody na evropské úrovni Soud zaprvé poznamenal, že mezi smluvními stranami společně s odbornými mezinárodními institucemi panuje obecná shoda, že očkování je jedním z nejúčinnějších a cenově nejvýhodnějších zdravotních úkonů, přičemž každý stát by se měl snažit o dosažení co možná nejvyššího stupně proočkovanosti populace. Současně nepanuje shoda na způsobech dosažení tohoto stavu. Mezi smluvními stranami nalezneme modely, kde je očkování dětí dobrovolné zcela, případně je povinné jen vůči některým nemocem, až po státy, kde je zákonnou povinností zajistit úplné očkování dětí; mezi ty se řadí i Česká republika nebo intervenující státy Francie, Polsko a Slovensko. Soud vzal zároveň na vědomí nedávnou změnu očkovací politiky některých smluvních stran včetně Francie a Německa, které vzhledem ke klesající proočkovanosti obyvatelstva zavedly či rozšířily očkovací povinnost. Ve shodě s vládou Soud označil povinné očkování za projev sociální solidarity, jejímž cílem je chránit zdraví ostatních, především těch zvláště zranitelných, pro jejichž ochranu je po ostatních požadováno podstoupit minimální riziko v podobě očkování. Dle judikatury patří záležitost zdravotní politiky, především u obecných preventivních opatření, v zásadě do prostoru pro uvážení vnitrostátních orgánů, které jsou u posouzení priorit, využití zdrojů a potřeb společnosti v lepším postavení než mezinárodní soud (*Hristozov a ostatní proti Bulharsku*, č. 47039/11 a 358/12, rozsudek ze dne 13. listopadu 2012, § 119). Soud dospěl k závěru, že u povinného očkování dětí je prostor pro uvážení států široký.

Naléhavá společenská potřeba. – Soud dále uznal, že rozhodnutí o tom, že očkování dětí bude povinností, představuje odpověď zákonodárce na naléhavou společenskou potřebu chránit veřejné zdraví, jakož i zdraví jednotlivce proti nemocem a zamezit klesajícímu trendu proočkovanosti mezi dětmi. Připomněl, že státy mají pozitivní závazek učinit všechny vhodné kroky k ochraně života a zdraví jednotlivců podléhajících jejich jurisdikci, které pro ně plynou nejen z článků 2 a 8 Úmluvy (viz např. *L. C. B. proti Spojenému království*, č. 23413/94, rozsudek ze dne 9. června 1998, § 36), ale i z řady dalších mezinárodních lidskoprávních instrumentů. V této souvislosti odkázal na stanoviska odborných organizací, předložená vládou, které vyjádřily pevný postoj, že očkování dětí by mělo v České republice zůstat povinné s ohledem na možný pokles proočkovanosti a zdravotní rizika z toho plynoucí v důsledku zavedení pouze dobrovolného očkování. Stejně obavy z poklesu proočkovanosti vyjádřily i intervenující státy a jsou vznášeny rovněž na evropské a mezinárodní úrovni, kdy je důraz kladen na očkování dětí již od jejich útlého věku.

Relevantní a dostatečné důvody. – Soud znovu poukázal na účinnost a bezpečnost očkování dětí, jakož i na shodu mezi státy v jejich snaze dosáhnout co možná nejvyššího stupně proočkovanosti populace pro účely ochrany veřejného zdraví. Byť český systém povinného očkování není nejrozšířenějším modelem v Evropě, v otázkách zdravotní politiky jsou pro posouzení priorit, místních podmínek a potřeb v nejhodnějším postavení vnitrostátní orgány, kterým v těchto věcech náleží široký prostor pro uvážení. V nejlepší zájmu dítěte je poskytnout mu ochranu před vážnými nemocemi. Děti, které očkovány být nemohou, jsou proti nakažlivým chorobám chráněny nepřímo za předpokladu, že je ve společnosti udržována dostatečně vysoká proočkovanost populace, tedy nastolena tzv. kolektivní imunita. Pokud se kolektivní imunita nedosáhne cestou dobrovolného očkování, je legitimní zavést očkovací povinnost.

Přiměřenost

Obecné nastavení očkovací politiky. – Očkování je povinné proti devíti nemocem, všechna tato očkování jsou zdravotní komunitou považována za bezpečná a účinná. Nejedná se o povinnost ani absolutní, ani přímo vynutitelnou. Z povinnosti jsou vyjmuty děti s trvalou kontraindikací, přičemž žádný ze stěžovatelů se o tuto výjimku neopíral a úkolem Soudu není abstraktně přezkoumávat příslušné právní předpisy a praxi, ale projednávanou věc (*Paradiso a Campanelli proti Itálii*, cit. výše, § 180). Ke stejnému závěru Soud dospěl i ve vztahu k druhé přípustné výjimce, kterou je sekulární výhrada svědomí zakotvená v judikatuře Ústavního soudu ve věci stěžovatele Vavříčky. Současně je očkovací povinnost

jako v jiných státech vynucována nepřímo skrze sankční mechanismus, který je v České republice relativně mírný a má podobu finanční pokuty. Ostatně stěžovateli Vavříčkovi byla uložena pokuta ve spodním pásmu možné sazby. Následek v podobě nepřijetí nezletilých stěžovatelů do mateřské školy považoval Soud ve světle vnitrostátní právní úpravy spíše za ochranné než represivní opatření. Soud rovněž přihlédl k procesním zárukám v podobě správního a soudního řízení, včetně přezkumu Ústavním soudem.

Institucionální opatření. – Námitky stěžovatelů vůči systému povinného očkování dětí jsou dle Soudu dvojí povahy.

Zaprvé, stěžovatelé kritizují institucionální rámec rozhodovacího procesu očkování. Soud této kritice nepřisvědčil. Co se týče míry diskrece ponechané výkonné moci při nastavování očkovací politiky skrze vyhlášku Ministerstva zdravotnictví, Soud již výše shledal, že zde nejde o problém kvality práva. Zvolený přístup k regulaci umožňuje orgánům pružně reagovat na epidemiologickou situaci a vývoj v lékařské vědě a farmakologii a je doprovázen výše uvedenými procesními zárukami. Pokud jde o integritu rozhodovacího procesu, vláda vysvětlila, že rozsah očkovací povinnosti stanovuje Ministerstvo zdravotnictví na základě doporučení Národní imunizační komise („NIK“) jako jeho poradního orgánu složeného ze zástupců státu a odborné veřejnosti. Podle Soudu odpovídají pravidla jednání NIK mezinárodním i evropským standardům, a to i v otázce úpravy střetu zájmů. Na základě dostupných materiálů považoval Soud namítaný střet zájmů a možný vliv farmaceutických společností na podobu očkovací politiky za nedostatečně podložené. Neshledal ani vážný deficit v transparentnosti rozhodovacího procesu, která je v určité míře zajištěna zveřejňováním zápisů z jednání NIK na internetových stránkách ministerstva. Výlučně expertní složení NIK bez účasti veřejnosti označil souladné s praxí mnoha evropských států.

Zadruhé, stěžovatelé považují za problematickou účinnost a bezpečnost očkování. Soud v této souvislosti zohlednil, že osoby mají v určité míře na výběr, kterou vakcínou a kdy se nechají naočkovat, byť jen vybrané jsou zdarma a pro aplikaci většiny vakcín je stanoven věkový limit. K otázce účinnosti Soud připomněl širokou shodu ohledně zásadního významu očkování jako prostředku ochrany populace před chorobami, které mohou mít závažné dopady na zdraví jednotlivců a při výraznějším rozšíření mohou narušit fungování společnosti. K otázce bezpečnosti vláda uvedla, že z přibližně 100 tis. naočkováných dětí v České republice ročně (představující 300 tis. očkovaní) dochází k přibližně k pěti nebo šesti potenciálně celoživotním vážným zdravotním vedlejším účinkům. S ohledem na toto velmi vzácné, ale nepochybně velmi závažné riziko pro zdraví jednotlivce již v minulosti Soud zdůraznil nezbytnost přijetí preventivních opatření k jejich zamezení (*Solomakhin proti Ukrajině*, cit. výše, § 33), které v České republice označil za adekvátní. K očkování dochází až po lékařském vyšetření, které musí vyloučit zdravotní stav bránící podání očkovací látky (kontraindikaci). Vakcíny jsou rovněž předmětem dohledu Státního ústavu pro kontrolu léčiv, přičemž zdravotníci jsou povinni hlásit jakékoliv podezření na nežádoucí účinky vakcín. K námitce stěžovatelů ohledně možnosti náhrady újmy za případné vedlejší účinky Soud ve světle své předchozí judikatury konstatoval, že dostupnost kompenzace je skutečně relevantní pro celkové posouzení systému povinného očkování (*Baytüre a ostatní proti Turecku*, č. 3270/09, rozhodnutí ze dne 12. března 2013, § 28–30; odkázal i na *obiter dictum* Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/14). V kontextu projednávané věci však Soud této otázce nepřikládal rozhodující význam, neboť žádná vakcína nebyla podána v rozporu s vůlí nebo přáním kteréhokoliv ze stěžovatelů a otázka náhrady újmy nebyla konkrétně vznesena v žádném z vnitrostátních řízeních. V rozhodné době navíc existovala možnost náhrady újmy podle občanského zákoníku z roku 1964.

Posouzení intenzity zásahu. – Soud zopakoval, že udělená pokuta nebyla za daných okolností nepřiměřená. Nepřijetí nezletilých stěžovatelů do mateřské školy pro ně představovalo ztrátu významné příležitosti rozvíjet svoji osobnost a osvojit si sociální a učební dovednosti ve formativním pedagogickém prostředí. Zdůraznil však, že to byl přímý důsledek rozhodnutí jejich rodičů, kteří odmítli dodržet zákonnou povinnost, jejímž účelem je ochrana zdraví. Nejenže rané dětství je dle vědeckých důkazů optimální dobou pro očkování, ale pouze vysoká míra proočkovanosti mezi dětmi umožňuje účast na

předškolním vzdělávání těch dětí, které nemohou být očkovány ze zdravotních důvodů. Soud označil za přiměřenou možnost státu požadovat po osobách, pro které očkování představuje pouze minimální riziko, podrobit se očkovací povinnosti ve jménu sociální solidarity a v zájmu malého počtu zranitelných dětí. Stěžovatelé navíc nebyli zbaveni veškerých možností osobního, sociálního nebo intelektuálního rozvoje, byť za cenu finančního i dalšího úsilí ze strany rodičů. Tento dopad byl navíc omezen v čase, neboť pro účely povinné školní docházky již stav očkování nehraje roli. Podotkl, že stěžovatelka Novotná nevyvrátila tvrzení vlády, že neabsolvování mateřské školy nemělo dopad na možnost absolvovat základní vzdělání na škole v souladu s její pedagogickou filozofií. Soud v neposlední řadě přijal vysvětlení vlády, že být není stanovena zvláštní očkovací povinnost pro zaměstnance mateřských škol, vzhledem k obecné očkovací povinnosti dopadající na všechny osoby s dlouhodobým pobytem na území České republiky lze předpokládat, že dotyční zaměstnanci podstoupili všechna předepsaná očkování v požadovaném čase.

d) Závěr

Z výše uvedených důvodů Soud shledal, že přijatá opatření v oblasti očkování jsou v rozumném poměru přiměřenosti ke sledovaným legitimním cílům a vnitrostátní orgány nepřekročily svůj prostor pro uvážení. Nastavení povinného očkování lze proto považovat za nezbytné v demokratické společnosti a nedošlo k porušení článku 8 Úmluvy. Vzhledem k tomuto závěru se Soud již nezabýval námitkou nevyčerpání prostředků nápravy u stěžovatelů Brožíka a Dubského.

B. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 9 ÚMLUVY

Stěžovatelé Vavříčka, Novotná a Horných dále namítali, že uložení pokuty a nepřijetí do mateřské školy z důvodu odmítnutí očkování bylo v rozporu s jejich právem na svobodu myšlení a svědomí ve smyslu článku 9 Úmluvy. Soud poukázal na své závěry ve věci *Bayatyan proti Arménii* (č. 23459/03, rozsudek velkého senátu ze dne 7. července 2011, § 110), kde se zabýval použitelností článku 9 na výhradu svědomí jako důvodu pro odepření vojenské služby a shledal, že odmítání vojenské služby motivované vážným a nepřekonatelným rozparem mezi povinností sloužit v armádě a svědomím člověka či jeho hlubokým a skutečným přesvědčením představuje postoj takového stupně přesvědčivosti, závažnosti, konzistentnosti a důležitosti, že spadá pod ochranu článku 9 Úmluvy. Pro jeho použitelnost na konkrétní přesvědčení musí být vždy zohledněny všechny okolnosti projednávané věci. Aniž by zpochybňoval pevnost přesvědčení stěžovatelky vůči asistované sebevraždě, ve věci *Pretty proti Spojenému království* (č. 2346/02, rozsudek ze dne 29. dubna 2002, § 82–83) naznal, že ne všechny názory a přesvědčení představují myšlení ve smyslu článku 9 Úmluvy.

U stěžovatele Vavříčky Soud odkázal na vnitrostátní řízení, kde Ústavní soud považoval za nutné výjimečně prominout pokutu pro nesplnění očkovací povinnosti, pokud okolnosti daného případu vyžadují respektování autonomie jednotlivce. V tomto ohledu zdůraznil význam konzistentnosti a přesvědčivosti tvrzení dané osoby. Poukázal přitom na nekonzistentnost tvrzení stěžovatele Vavříčky, jehož námitka proti očkování byla založena primárně na zdravotních důvodech. V následném řízení Nejvyšší správní soud konstatoval, že stěžovatel Vavříčka na možný rozpor se svým filosofickým přesvědčením poukázal až v pozdější fázi vnitrostátního řízení, přičemž nijak nekonkretizoval druh ani hloubku svého přesvědčení a ani to, jak intenzivní zásah do jeho přesvědčení očkování dětí představovalo. S ohledem na tyto závěry a vzhledem k tomu, že ani v řízení před Soudem stěžovatel dále nespecifikoval svou námitku na poli článku 9 Úmluvy, Soud shledal, že jeho kritický názor vůči očkování nepředstavuje přesvědčení dostatečné závažnosti, konzistentnosti a důležitosti, aby se na něj vztahovala ochrana článku 9 Úmluvy. Ke stejnému závěru dospěl u stěžovatelů Novotné a Horných, kteří své argumenty na poli článku 9 Úmluvy na vnitrostátním úrovni ani nepředložili. Tyto námitky proto Soud odmítl pro jejich neslučitelnost *ratione materiae* s článkem 9 Úmluvy.

C. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 2 PROTOKOLU Č. 1

Soud rozhodl, že vzhledem k jeho závěrům a rozsahu přezkumu námitek na poli článku 8 Úmluvy není nutné posoudit námitky stěžovatelů i z hlediska článku 2 Protokolu č. 1.

III. Oddělená stanoviska

Soudce Lemmens ve svém částečně souhlasném a částečně nesouhlasném stanovisku vyzdvihl důležitost sociální solidarity ve společnosti. Soud dle jeho názoru připomněl, že kromě základních práv má člověk i základní povinnosti a odpovědnost vůči druhým. Nesouhlasil však s tím, že Soud neposoudil projednávanou věc ve světle článku 2 Protokolu č. 1.

Soudce Wojtyczek ve svém nesouhlasném stanovisku poukázal na některé aspekty odůvodnění Soudu, které nebyly podle jeho názoru dostatečné, třebaže souhlasil s tím, že Úmluva obecně nebrání zavedení povinného očkování vůči některým nemocem.