

Pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (tisk 270)

předkládá: MUDr. Vít Kaňkovský

- a) Pozměňovací návrh k pozměňovacímu návrhu uvedenému v usnesení výboru pro zdravotnictví č. 75 z 18. schůze konané dne 19. března 2015 (tisk 270/5)

k bodu 40

Bod 40, ČÁST ČTVRTÁ čl. VI (změna zákona o zdravotních službách), se zrušuje.

- b) Pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona (tisk 270)

ČÁST ČTVRTÁ čl. VI (změna zákona o civilním letectví) se zrušuje.

Dosavadní ČÁST PÁTÁ čl. VII se označuje jako ČÁST ČTVRTÁ čl. VI.

Odůvodnění:

Výbor pro zdravotnictví přijal na svém zasedání ze dne 19.3.2015 usnesení, jehož součástí je bod 40, kterým se navrhuje změna §38 Zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění zákona č. 66/2013 Sb. a zákona č. 303/2013 Sb v odstavci 7. **Navrhovaná úprava však vnáší dle názoru právních autorit značnou interpretační nejistotu, přičemž nejpravděpodobnější právní výklad je takový, že by mohlo při přijetí této úpravy zákona č. 372/2011 v platném znění docházet k provádění služeb určených**

k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění bez souhlasu. Tento právní stav jeví známky významného snížení lidskoprávní ochrany pacienta. Navíc trojznačnost navrhovaného ustanovení odporuje právní jistotě, neboť formulace novely § 38 odst. 7 je trojznačná. Část ustanovení za slovem „nebo“ je možno vykládat při použití textuálního a logického výkladu trojím způsobem. Takto by došlo k právnímu znejistění pacienta i poskytovatelů zdravotních služeb. Podrobněji viz stanovisko Parlamentního institutu- viz příloha.

Příloha: Posudek Parlamentního institutu

Odpověď na dotaz:

Posudek k návrhu novely zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (změna definice zdravotnických výkonů bez souhlasu pacienta v § 38 odst. 7)

Zpracoval:

Parlamentní institut

JUDr. Jindřiška Syllová

duben 2015

Obsah

I. Původní ustanovení § 38 odst. 7.....	1
II. Nové ustanovení § 38 odst. 7.....	2
Výklad samotného ustanovení § 38 odst. 7.....	2
Je možný takový výklad, že by při přijetí novely § 38 odst. 7 bylo přípustné očkování i bez souhlasu rodičů?.....	3
III. Ke kvalitě novelizace § 38 odst. 7.....	4

I. Původní ustanovení § 38 odst. 7

Původní ustanovení § 38 odst. 7, které je nyní v účinnosti, sloužilo k tomu, aby i zákon o ochraně veřejného zdraví mohl sám stanovit výkony, které se poskytují bez souhlasu pacienta. Ustanovení zní:

„(7) Bez souhlasu lze poskytnout též jiné zdravotní služby, stanoví-li tak zákon o ochraně veřejného zdraví.“

Vzhledem k tomu, že se jedná o závažné omezení základních lidských práv (svoboda pohybu, fyzická integrita člověka, duševní integrita člověka), je i původní ustanovení částečně nevhodné. Právní předpis by měl základní věci člověka upravovat tak, aby byl srozumitelný. Nicméně z hlediska čistě formálně právního má původní ustanovení následující význam: Zde v tomto zákoně o zdravotních službách jsou vyjmenovány úkony, které je možno činit bez předchozího souhlasu (pacienta, rodiče). Zákon stanoví i formy souhlasu. Kromě toho další výkony poskytované bez souhlasu upravuje i jiný zákon. Jiný zákon musí přitom výslovně stanovit, které výkony bez souhlasu (pacienta, rodiče) jsou přípustné.

Původní ustanovení sloužilo jen k tomu, aby adresát normy věděl, že existuje ještě jiný zákon, který výkony bez souhlasu upravuje. Jiný význam původní ustanovení nemá, je běžné, že určitou materii upravuje více než jeden zákon. A tedy že jeden zákon obsahuje výkony jednoho druhu a jiný zákon služby druhého druhu (třeba služby sloužící k jinému účelu než první zákon). Je možno uzavřít, že kdyby ustanovení odst. 7 v zákoně o zdravotních službách vůbec nebylo, z obsahového hlediska by se nic nestalo. Druhý zákon, tedy zákon o ochraně veřejného zdraví, sám stanovuje, které výkony, služby je možno provést bez souhlasu, o jaký souhlas jde (zda pacienta nebo rodiče) a co je účelem výkonů (služeb) prováděných bez souhlasu. Tento zákon přitom není v ohledu formulací souhlasu sladěn se zákonem o zdravotních službách. Upravuje jednak výkony, u nichž je stanovena povinnost se jim „podrobit,“ a u nichž není použito slovo souhlas (§ 43 an. zákona o ochraně veřejného zdraví, kam patří i preventivní očkování), jednak výkony prováděné výslovně bez „souhlasu“ (§ 70 zákona o ochraně zdraví, který se týká provedení testu na imunodeficitu). Vzhledem k tomu, že § 38 odst. 7 zákona o zdravotních službách má jen informativní, nikoliv normativní charakter k dalším výkonům bez souhlasu v jiném zákoně, je třeba § 43 an a § 70 vykládat jen ve světle ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví, bez ohledu na definice a další instituty, které jsou upraveny v zákoně o zdravotních službách.

II. Nové ustanovení § 38 odst. 7

Navrhovaná novela však obsah ustanovení významně mění. Ustanovení stanoví (pokud bude přijato), že některé další služby podle zákona o ochraně veřejného zdraví se poskytují bez souhlasu, a to přímo podle zákona o zdravotních službách, nikoliv podle zákona o ochraně veřejného zdraví.

Výklad samotného ustanovení § 38 odst. 7

A. Ke službám stanoveným zákonem k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění (výklad první části věty navrhovaného odst. 7)

Na rozdíl od původního znění by podle novely neplatilo, že jiný zákon (tedy zákon o ochraně veřejného zdraví) sám musí stanovit, které služby se poskytují bez souhlasu koho a kdy. Nově ustanovení stanoví to, že se bez souhlasu poskytují **všechny** služby k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění. A to bez ohledu na to, zda zákon o ochraně veřejného zdraví formuluje, že se poskytují bez souhlasu, za jakých podmínek a bez souhlasu koho, nebo to neformuluje. Aby se tato široká pravomoc zúžila na to, že se budou smět poskytovat jen služby, o kterých to stanoví zákon o ochraně veřejného zdraví, musela by první část ustanovení znít: „*Bez souhlasu se též poskytují zdravotní služby stanovené k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění zákonem o ochraně veřejného zdraví, pokud tak zákon o ochraně veřejného zdraví stanoví.*“

B. Ke „službám stanoveným v nezbytném rozsahu na základě zákona o ochraně veřejného zdraví“ (výklad druhé části věty navrhovaného odst. 7)

Tato pasáž je z hlediska interpretace nejasná.

1. Nejpravděpodobnější je výklad, podle kterého je nezbytný rozsah služeb „na základě zákona“ (tedy služby stanovené podzákonným předpisem) stanoven jen v rámci předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění podle hlavy III zákona. Tento výklad znamená, že v rámci služeb určených k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění se poskytují služby bez souhlasu; služby stanovené podzákonným předpisem, jen v nezbytném rozsahu.

(2. Ustanovení je možno vyložit i tak, že zákon o ochraně veřejného zdraví (nebo na jeho základě podzákonná norma)

může stanovit, kdy je možno výkon provést bez souhlasu, pokud je to v nezbytném rozsahu, a to ze všech oblastí, které

zákon o ochraně veřejného zdraví upravuje.

3. Třetí alternativní výklad je takový, že bez souhlasu je možno provádět všechny výkony (zdr. služby) podle zákona o

ochraně veřejného zdraví, pokud se provedou v nezbytném rozsahu a jsou stanovené podzákonným předpisem na

základě zákona. Pak by byly ostatní odstavce § 38 zcela zbytečné, protože by všechny služby podle zákona o ochraně

veřejného zdraví, pokud je to nezbytné, bylo možné činit bez souhlasu.)

Z důvodu, že je možno z hlediska textuálního výkladu druhou část novelizovaného § 38 odst. 7

vykládat rovnocenně třemi možnými způsoby, bylo by třeba, pokud chceme petrifikovat

(nejpravděpodobnější) výklad č. 1, celkový text ustanovení přeformulovat takto: „***Bez souhlasu se též poskytují zdravotní služby sloužící k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění stanovené zákonem o ochraně veřejného zdraví nebo v nezbytném rozsahu zdravotní služby sloužící k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění stanovené na základě zákona.***“

(Aby bylo zachováno to, že zákon o zdravotních službách musí sám stanovit, že některé služby budou poskytovány bez souhlasu osoby, a aby byl zajištěn účel návrhu novelizace § 38, tedy

možnost stanovit některé služby nevyžadující souhlas i podzákonným předpisem, mělo by

ustanovení správně znít: „*Bez souhlasu se též poskytují zdravotní služby sloužící k předcházení*

vzniku a šíření infekčních onemocnění stanovené zákonem o ochraně veřejného zdraví nebo

v nezbytném rozsahu zdravotní služby sloužící k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění stanovené na základě zákona, pokud tak zákon stanoví.“ V tomto případě by však už ustanovení asi

bylo zbytečné, protože by se právní stav zachoval stejný, jako byl doposud.

Je možný takový výklad, že by při přijetí novely § 38 odst. 7 bylo přípustné očkování i bez souhlasu rodičů?

Jak bylo uvedeno výše, současný stav je takový, že podmínky výkonů upravují jak zákon o zdr. péči, tak zákon o ochraně veřejného zdraví jako paralelní zákony (žádný není speciální vůči druhému). Zatímco zákon o zdr. péči upravuje formy a subjekty souhlasu k výkonům výslovně, včetně definic, podle zákona o ochraně veřejného zdraví jsou upraveny dva instituty (dvě formulace), které nějak souvisí s výkony bez souhlasu.

První formulací výkonu bez souhlasu je institut „je povinen se podrobit“, upravený v § 46 a § 53 o ochraně veřejného zdraví. Stanoví následující:

- *Fyzická osoba...jsou povinny podrobit se...stanovenému druhu pravidelného očkování.*
- *...fyzická osoba povinna podrobit se vyšetření stavu imunity...*
- *....zjistí-li ...že se nezletilá osoba nepodrobila....stanoví povinnost podrobit se*
- *...orgán ochrany veřejného zdraví ...požádá určeného poskytovatele...aby očkování nebo vyšetření provedlo*
- *....fyzické osoby...jsou povinny podrobit se léčení, lékařskému dohledu,...vyšetření a dalším protiepidemickým opatřením*
- *orgán ochrany ...požádá určeného poskytovatele..., aby opatření (léčení, dohled, vyšetření...) provedl.*

Druhou formulací je klasický výkon bez souhlasu, upravený v § 71, který stanoví, že (2) *bez souhlasu fyzické osoby je možné provést test na virus lidského imunodeficitu*

- a) u těhotných žen*
- b) u fyzické osoby, která má poruchu....*
- c) u fyzické osoby, které bylo sděleno obvinění...*
- d) u fyzické osoby, která je nuceně léčena....*

Pokud bude přijata novela § 38 odst. 7 - buď v textu schváleném VZ, nebo ve verzi navržené autorkou posudku a podtrženém výše - je možno její následky analyzovat následujícím způsobem.

Pokud budeme akceptovat výklad druhé části věty navrženého odst. 7 uvedený výše pod č. 1, tedy to, že druhá část věty odst. 7 se týká jen preventivních opatření podle hlavy III zákona o ochraně veřejného zdraví, **pak se novelizované ustanovení § 38 odst. 7 o výkonech (službách) bez souhlasu vztahuje na všechny výkony (služby), a to at' jsou doprovázeny povinností „podrobit se“, nebo at' mohou být vykonávány „bez souhlasu“, a dále i na všechny další výkony podle zákona o ochraně veřejného zdraví, které jsou uvedené v hlavě III zákona o ochraně veřejného zdraví, nazvané předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění.**

(Ještě extenzivnější by byla změna, pokud bychom aplikovali výklad druhé části věty uvedený výše pod čísly 2. a 3. Pak by bylo možno bez souhlasu provádět i další výkony, tedy nejen preventivní výkony podle Hlavy III zákona o ochraně veřejného zdraví, ale i podle dalších jeho částí.)

Při tomto výkladu se aplikační rádius výjimky z pravidla, že poskytnutí zdravotní služby je podmíněno souhlasem, rozšířil i na zdravotní služby tzv. pravidelného preventivního očkování.

Výklad, zde provedený, není bezesporný. Pokud však má novelizace ustanovení § 38 odst. 7 sloužit k nějaké změně, je v podstatě jediný možný.

III. Ke kvalitě novelizace § 38 odst. 7

Ustanovení v navrženém znění umožňuje rozšířit možnosti zdravotních výkonů bez souhlasu pacienta. Ustanovení zároveň

- odporuje tomu, že musí zůstat zachován lidskoprávní standard už dříve dosažený v lidskoprávní legislativě, který není možno snižovat. Pokud bylo dosaženo toho, že se mohou bez souhlasu provádět jen určité výkony, není možno obecně ani konkrétně rozšiřovat kategorii výkonů bez souhlasu (pokud k tomu není nějaký závažný důvod, např. vývoj vědy nebo nějaká epidemie apod., v tomto případě by ovšem ve skutečnosti nešlo o snížení standardu lidských práv). K této problematice existuje relativně rozsáhlá judikatura ÚS a rovněž ESLP, s pomocí níž by mohl být zákon zpochybněn.
- je ústavněprávní otázkou, zda služby, přesněji řečeno výkony, které je možno provádět i bez souhlasu, je možno popsat v podzákoně normě. Listina základních práv a svobod stanoví, že meze základních práv je možno upravit pouze zákonem (čl. 4 odst. 2. Listiny). Pokud zákon zmocní podzákoný předpis k omezení základního práva člověka, práva na udělení souhlasu ke zdravotnickému výkonu („nedotknutelnost osoby ..je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem“ - čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), je to z hlediska ústavněprávního nepřípustné. Ministerstvo zdravotnictví se s podzákonou normotvorbou právě kvůli tomu, že omezení lidského práva je možné jen zákonem, a nikoliv podzákoným předpisem, potýká stále. Kromě toho NOZ stanoví v § 93, že mimo *případ stanovený zákonem* (nikoliv na základě zákona) *nesmí nikdo zasáhnout do integrity jiného člověka bez jeho souhlasu uděleného s vědomím o povaze zásahu a o jeho možných následcích*.
- navrhované ustanovení odporuje právní jistotě, neboť formulace novely § 38 odst. 7 je trojznačná. Část ustanovení za slovem „nebo“ je možno vykládat při použití textuálního a logického výkladu trojím způsobem, jak bylo prokázáno výše. Při použití jednoho z výkladů by byla lidskoprávní ochrana pacienta proti zásahům do jeho těla bez jeho souhlasu významně zmenšena.
- dále je novela nesprávně formulovaná z hlediska adresáta normy. Pokud jen zákon o zdravotních službách jako jediný upravuje, kdy je možno provést výkony bez souhlasu pacienta, a jiný zákon tak nečiní, je třeba tyto výkony vyjmenovat v předmětném zákoně. A nikoliv odkazovat na jiný zákon, a stanovit, že všechny preventivní služby proti infekcím podle tohoto zákona mohou být prováděny bez souhlasu a ještě že další výkony podle podzákoného předpisu mohou být prováděny bez souhlasu, pokud jsou v nutném rozsahu. Řešením celé problematiky by mělo být sjednocení souhlasů podle obou zákonů zřetelnou právní úpravou, která by zároveň jednotně definovala náležitosti souhlasu a subjekty souhlasu (včetně informací o povaze a účincích zásahu) pro účely obou zákonů, a to tak, aby to ještě odpovídalo NOZu, který musí sloužit jako návod pro ústavu standardu ochrany.
- problém návrhu novely je rovněž v tom, že bez podrobného posouzení služeb, které jsou formulovány zákonem o ochraně veřejného zdraví a podzákoným předpisem, se velmi obecným pojmem – pojmem „v nezbytném rozsahu“, znejistí ují nejen pacienti, ale i poskytovatelé služeb.

