

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyň: **a) nezl. E. V., b) nezl. V. V.,** zast. Mgr. Zuzanou Candigliota, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje,** se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 11. 2016, č. j. 30 A 95/2016 - 115,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 11. 2016, č. j. 30 A 95/2016 - 115, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

Ředitelka Mateřské školy Větrov, Jičín, Křižíkova 1288, vydala dne 23. 5. 2016 rozhodnutí, č. j. MSJCV 49-3/2016, o nepřijetí žalobkyně a) k předškolnímu vzdělávání. Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně a) prostřednictvím své zákonné zástupkyně odvolání, které žalovaný (dále jen „stěžovatel“) rozhodnutím ze dne 30. 6. 2016, sp. zn. 454.2; S/5, č. j. KUKHK-22795/SM/2016-2, zamítl a potvrdil rozhodnutí ředitelky mateřské školy.

Ředitelka Mateřské školy Jičín, Fügnerova 750 (společně s ředitelkou Mateřské školy Větrov, Jičín, Křižíkova 1288, dále jen „správní orgány I. stupně“), vydala dne 23. 5. 2016 rozhodnutí, č. j. ZMSFJC-25/2016/3, o nepřijetí žalobkyně b) k předškolnímu

vzdělávání. Proti uvedenému rozhodnutí podala žalobkyně b) prostřednictvím své zákonné zástupkyně odvolání, které stěžovatel rozhodnutím ze dne 12. 7. 2016, sp. zn. 454.2; S/5, č. j. KUKHK-23365/SM/2016-2, zamítl a potvrdil rozhodnutí ředitelky mateřské školy.

Proti rozhodnutím stěžovatele podaly žalobkyně žaloby u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), který věci vedené pod sp. zn. 30 A 95/2016 a 30 A 99/2016 usnesením vyhlášeným u jednání dne 22. 11. 2016 spojil ke společnému projednání; věc byla nadále vedena pod sp. zn. 30 A 95/2016. Rozsudkem ze dne 29. 11. 2016, č. j. 30 A 95/2016 - 115, krajský soud zrušil obě výše uvedená rozhodnutí stěžovatele a rovněž rozhodnutí správních orgánů I. stupně a věci vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobkyň

Stěžovatel napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť podle něj spočívá na nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem.

Stěžovatel namítá nesprávnost názoru krajského soudu, podle něhož může žadatel o přijetí k předškolnímu vzdělávání prokázat existenci podmínky trvalé kontraindikace, pro kterou se nemůže podrobit očkování, nejen dokladem od příslušného lékaře, který by existenci podmínky trvalé kontraindikace výslovně konstatoval. Stěžovatel nesouhlasí, že naplnění uvedené podmínky může být prokázáno také předložením zdravotnické dokumentace žadatele, případně osob jemu blízkých, a to za situace, pokud ze zdravotnické dokumentace lze dospět k závěru, že zdravotní stav žadatele (s přihlédnutím k případným zdravotním komplikacím osob jemu blízkých) brání podání příslušných očkovacích látek, resp. že je zde odůvodněná vysoká pravděpodobnost, že podání očkovacích látek může u žadatele vést k trvalým vážným zdravotním obtížím. Dále stěžovatel nesouhlasí s názorem, že k prokázání uvedených skutečností nelze vyloučit ani případné provedení jiných důkazů dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), coby procesního předpisu, kterým se řídí řízení o přijetí žadatele k předškolnímu vzdělávání.

Správní orgány mají podle § 34 odst. 5 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), v relevantním znění (dále jen „školský zákon“), povinnost zkoumat v řízení o přijetí žadatele k předškolnímu vzdělávání, zda byly dodrženy podmínky stanovené v § 50 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Citované ustanovení v době rozhodnutí správních orgánů výslovně umožňovalo do mateřské školy přijmout pouze dítě, které se podrobilo stanoveným pravidelným očkováním, má doklad, že je proti nákaze imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci. Uvedenou podmínku žalobkyně nesplňovaly.

Pravomoc zjistit zdravotní stav, který brání podání očkovací látky (trvalá kontraindikace), má v souladu s § 46 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví pouze

poskytovatel zdravotních služeb. Právní řád České republiky neumožňuje prokázat existenci trvalé kontraindikace jinak, než předložením dokladu příslušného poskytovatele zdravotních služeb, který by existenci podmínky trvalé kontraindikace konstatoval.

Krajský soud na podkladě nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na nalus.usoud.cz), nesprávně dovodil, že správní orgány si mohou učinit závěr o tom, zda byly naplněny podmínky trvalé kontraindikace, aniž by žadatelé o přijetí k předškolnímu vzdělávání doložili doklad, že dítě je proti nákaze imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci. Ústavní soud podle stěžovatele pouze konstatoval, že doklad poskytovatele zdravotních služeb nemusí výslovně (formálně) obsahovat termín „trvalá kontraindikace"; postačí, pokud uvedená skutečnost z dokladu vyplývá. K závěru o tom, že ze zdravotnické dokumentace žadatele či osob jeho blízkých plyne existence podmínky trvalé kontraindikace, nemají správní orgány pravomoc ani odbornou kvalifikaci a nemůže být předmětem řízení o přijetí k předškolnímu vzdělávání. Takové posouzení nadto nemůže nahrazovat právními předpisy předpokládanou odbornou diagnózu poskytovatele zdravotních služeb. Správní orgány navíc nejsou osobou, která může ve smyslu § 65 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), v relevantním znění (dále jen „zákon o zdravotních službách"), nahlížet do zdravotnické dokumentace.

Pokud by bylo možné, aby skutečnosti o trvalé kontraindikaci byly prokázány provedením jiných důkazů podle správního řádu (např. znaleckým posudkem), stali by se ředitelé škol a odbory školství krajských úřadů přezkumnými orgány pro poskytovatele zdravotních služeb, což však zákonodárce zjevně nepředpokládal. Pokud žalobkyně nesouhlasily s posudkem ošetřujícího lékaře, měly využít některý z postupů podle zákona o zdravotních službách (např. stížnost podle § 93 citovaného zákona). V rámci řízení o přijetí k předškolnímu vzdělávání mají správní orgány toliko použít jako důkaz doklad, že dítě je imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci.

Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně nepovažují výklad dotčené právní úpravy zvolený krajským soudem za *„nejšťastnější"*, nicméně je podle nich s ohledem na vývoj školní soustavy ústavně konformní. Za optimální řešení považují výklad, že ředitelky mateřských škol mohou ve výjimečném případě uznat výhradu svědomí rodičů. Žalobkyně nemají trvalou kontraindikaci z medicínského hlediska, ale došlo k uplatnění výhrady svědomí rodičů žalobkyň (jejich zákonných zástupců) na základě výjimečně silných důvodů, které byly podrobně popsány již na počátku správního řízení a konzistentně namítány.

U starší sestry žalobkyň se vyskytly závažné komplikace po očkování, jejich rodiče proto mají obavy je očkovat. Rodiče žalobkyň si jsou vědomi, že žalobkyně nemají žádnou trvalou zdravotní kontraindikaci a považují *„ohýbání a překrucování zákona v jejich prospěch"* sice za nastolující spravedlnost, ale nesystémovým způsobem. Výhrada svědomí rodičů žalobkyň se nezakládala jen na zdravotních okolnostech, ale obsahovala více aspektů. Judikatura Ústavního soudu k otázce výjimky z důvodu svědomí z povinného

očkování (např. nález ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1253/14) by se měla vztahovat také na přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání. Podle Ústavního soudu má jít o ojedinělou výjimku, k čemuž stanovil kritéria, která jsou u žalobkyň naplněna. Přestože se v citovaném případě jednalo o správní trestání a v nyní projednávaném případě se jedná o přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání, není důvodu mezi těmito věcmi činit rozdíly, a to zejména s ohledem na právo dítěte nebýt diskriminováno a jednání v jeho nejlepším zájmu. V tomto ohledu žalobkyně odkázaly na právní úpravu USA. Výjimka svědomí má smysl jen tehdy, když dítě nebude ve svém životě postihováno na svých právech, včetně neodpírání přístupu k předškolnímu vzdělávání. Odpírání předškolního vzdělávání je fakticky sankčním opatřením vůči rodičům. K uvedenému žalobkyně odkázaly na německou, rakouskou, polskou a slovenskou právní úpravu. Právní úprava nevyžaduje stejné očkování jako u dětí rovněž u personálu mateřských škol, který se dostává do přímého kontaktu s dětmi a teoreticky může šířit nemoci stejně jako neočkované dítě. Povinné očkování je vyžadováno také u nemocí, u nichž jejich šíření není vůbec nebo téměř možné (např. tetanus). Požadavek na takové očkování nemá žádnou vazbu na ochranu veřejného zdraví a zamezení šíření přenosných nemocí v kolektivu předškolních dětí. Žalobkyně dále argumentovaly zákonnou výjimkou z podmínky očkování pro přístup k předškolnímu vzdělávání v případech, v nichž je u dítěte zjištěna imunita nebo trvalá kontraindikace, která očkování brání. Je tedy počítáno s legální variantou, při níž neurčitý počet dětí v mateřské škole nebude očkován. Uvedené není považováno za problém z hlediska ohrožení zdraví neočkovaných nebo očkovaných dětí. Žalobkyně zdůraznily, že jim není jasné, proč by měl být problém přijetí jednoho neočkovaného dítěte z jiných vážných důvodů (svědomí rodičů), a to obzvláště v případě, v němž je u ostatních dětí v mateřské škole 100% proočkovanost.

Dále žalobkyně uvedly, že od září 2017 platí povinné předškolní vzdělávání pro děti v posledním roce před zahájením školní docházky. Zatímco dosud neočkovaní předškoláci do školky nesměli, nově budou mít povinnost do ní docházet. Česká republika bude mít raritní právní úpravu, neboť do téhož zařízení nebude možné přijmout děti ve věku 3 až 4 let, přestože budou částečně očkované a důvod neočkování naplní podmínky Ústavního soudu pro výjimku svědomí, a zároveň do téhož zařízení budou přijímány děti ve věku 5 let, které budou kompletně neočkované bez naplnění závažného a ústavně relevantního důvodu. Odpírání přístupu do předškolního zařízení neočkovaným nebo částečně očkovaným dětem postrádá racionalitu a jedná se o sankční a vynucující opatření; stejný názor zastává také veřejná ochránkyně práv ve svém vyjádření ze dne 19. 8. 2014.

Podle žalobkyň zákon upravuje taxativní výčet situací, kdy může dojít k přijetí neočkovaného dítěte k předškolnímu vzdělávání (zjištěná imunita, trvalá kontraindikace), ale mezi tyto situace není zahrnuta výhrada svědomí rodičů. Jedná se o mezeru v právu, jež si vyžaduje řešení, ať již se jedná o analogii, výklad, dotvoření práva či zrušení právního předpisu.

Je třeba rozlišovat mezi lékařskou a právní definicí pojmu „trvalá kontraindikace“. Neexistuje jasné vodítko pro lékaře, jakým způsobem uznávat zdravotní kontraindikace, což vede k tomu, že každý lékař k této otázce přistupuje jinak. Lékařů, kteří se nebojí uznat kontraindikaci ve sporných případech, je málo, neboť mají obavy z možného postupu hygienických stanic vůči nim. Uvedené vede k tomu, že potvrzení o trvalé

kontraindikaci získá nikoliv ten rodič, jehož dítě splňuje jasně dané a předvídatelné předpoklady, ale ten, kdo je průrazný či dá dokonce lékaři úplatek. Obecná doporučení České vakcinologické společnosti k uznávání kontraindikací pracují s pojmem „falešná kontraindikace“, což je situace, která může být vnímána jako zdravotní překážka očkování, ale není důvod ji jako takovou uznávat. Mezi „falešné kontraindikace“ patří také anamnéza u člena rodiny a vážné nežádoucí reakce po očkování v rodině.

Podle žalobkyň je rozdíl mezi kontraindikací v medicínském a právním smyslu, přičemž kontraindikace v právním smyslu nutně musí být širšího charakteru. U kontraindikace v medicínském smyslu panuje u lékařů značná nejednotnost při posuzování, co kontraindikací je a co nikoli. I kdyby lékař neshledal kontraindikaci očkování, pak to ještě neznamená, že u konkrétního dítěte s ohledem na okolnosti není zvýšené riziko spojené s očkováním, které by měli vzít rodiče v úvahu. Samotný závěr lékaře, že u konkrétního dítěte není dána zdravotní kontraindikace, tedy neznamená, že zde nejsou jiné zdravotní nebo objektivní důvody pro neočkování dítěte, které jsou legitimní a odůvodňují přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání.

Druhou výjimkou, která umožňuje dítěti vstup do předškolního zařízení, je doložení, že dítě je proti nákaze imunní, nemůže povinně očkovanou nemocí onemocnět a nemůže ani nakazit ostatní děti v kolektivu. Rodiče žalobkyň respektují, že se nemohou vměšovat do expertních záležitostí, které upravují rozsah a obsah povinného očkování, ale předpokládají, že alespoň podzákonný předpis předvídatelně stanoví podmínky ke splnění této zákonné podmínky tak, aby neexistovala jen formálně, ale aby bylo skutečně reálné za splnění stanovených podmínek příslušný doklad získat vůči všem povinně očkovaným nemocem.

Žalobkyně navrhly, aby Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že také v případě přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání lze uplatnit výhradu svědomí. V případě, že Nejvyšší správní soud nezaujme uvedený názor, podporují široký výklad trvalé kontraindikace v rozsudku krajského soudu, byť nesystémový, neboť se snaží nastolit spravedlivou rovnováhu mezi soupeřícími zájmy a respektováním základních práv žalobkyň.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a za stěžovatele jedná jeho pověřený zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadený rozsudek krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost **je důvodná**.

V nyní projednávané věci je spornou právní otázkou, za jakých okolností je na místě, aby ředitel mateřské školy v postavení správního orgánu rozhodl o přijetí dítěte do mateřské školy, které se nepodrobilo stanovenému pravidelnému očkování ve smyslu § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví. Dále je třeba posoudit, jaké kompetence má správní orgán při hodnocení podmínek pro uplatnění výjimky z uvedené povinnosti. S tím souvisí posouzení další otázky - jakým způsobem lze doložit, že se dítě nemůže podrobit očkování pro trvalou kontraindikaci.

Podle § 34 odst. 5 školského zákona je při přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání třeba dodržet podmínky stanovené zvláštním právním předpisem.

Podle § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví poskytovatel služby péče o dítě v dětské skupině a dále právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, která provozuje v provozovně živnost nebo v případě právnické osoby též jinou činnost, v jejíž náplni je péče o děti do 3 let věku, nebo mateřská škola, s výjimkou zařízení uvedených v § 46 odst. 4 větě druhé a zařízení, do nichž je docházka povinná, 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.

Podle § 46 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví je fyzická osoba povinna před provedením pravidelného a zvláštního očkování podrobit se v případech upravených prováděcím právním předpisem vyšetření stavu imunity (odolnosti). Pravidelné a zvláštní očkování se neprovede při zjištění imunity vůči infekci nebo zjištění zdravotního stavu, který brání podání očkovací látky (trvalá kontraindikace). O těchto skutečnostech poskytovatel zdravotních služeb vystaví fyzické osobě potvrzení a důvod upuštění od očkování zapíše do zdravotnické dokumentace.

Právní úpravou povinného očkování dětí proti infekčním nemocem se již dříve zabýval Nejvyšší správní soud a také Ústavní soud.

V nálezu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 449/06, N 10/60 SbNU 97, se Ústavní soud zabýval ústavností rozhodnutí správního orgánu o sankci za nesplnění povinnosti podrobit se očkování podle § 29 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). Konstatoval, že povinné očkování je evidentně opatření *„v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu veřejné bezpečnosti, zdraví a práv a svobod druhých“*, přičemž „[r]*ozhodnutí zákonodárce o tom, že určitý druh očkování bude povinný, je rozhodnutím, které realizuje možnost stanovenou explicite v čl. 26 Úmluvy* [Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny, publ. pod č. 96/2001 Sb. m. s. - pozn. NSS]. *Jde o rozhodnutí, které je v první řadě otázkou politickou a expertní[.]“* Dále uvedl, že tím, *„že byla stěžovateli uložena pokuta za to, že odmítl, aby jeho děti byly podrobeny povinnému očkování, je možno hovořit o ohrožení základního práva stěžovatele svobodně projevovat své náboženství nebo víru ve smyslu čl. 16 odst. 1 Listiny. Výkon tohoto základního práva nicméně není neomezitelný, ale naopak jej lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod*

druhých (čl. 16 odst. 4 Listiny). Základní právo stěžovatele podle čl. 16 odst. 1 Listiny je v tomto typovém případě doplněno též základním právem stěžovatele jako rodiče, neboť péče o děti a jejich výchova je právem rodičů; děti mají právo na rodičovskou výchovu a péči." Podle Ústavního soudu „*autonomie rodičů při rozhodování o zdravotnických zákrocích vůči jejich dětem není absolutní, ale naopak může být omezena, a to i tehdy, pokud rodiče nesouhlasí se zdravotnickým zákrokem z náboženských důvodů*". Dále konstatoval, že „*s ohledem na vysokou míru proočkovanosti populace nemůže výjimečné nevynucení očkování, s ohledem na mimořádná specifika případu, ohrozit ústavně chráněné zájmy na ochraně veřejného zdraví (předpokládané v čl. 16 odst. 4 Listiny).* V uvedeném nálezu dále uvedl, že „*orgán veřejné moci, který rozhoduje o vynucení nebo sankcionování zákonné povinnosti podrobit se očkování, musí proto vzít v potaz výjimečné stěžovatelem tvrzené důvody toho, proč se odmítl podrobit očkování*", přičemž „*současný zákon č. 200/1990 Sb. umožňuje vzít tyto ústavně relevantní úvahy v úvahu při rozhodování o individuálním přestupku*". V neposlední řadě Ústavní soud zdůraznil, že „*orgán veřejné moci, a v řízení o správní žalobě pak správní soud, vezme při svém rozhodování 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*".

Na citovaný nález dále Ústavní soud navázal v plenárním nálezu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14, N 16/76 SbNU 231, kterým zamítl návrh na zrušení § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví a § 29 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Ústavní soud mj. konstatoval, že „*nepovažuje za součást svých přezkumných oprávnění posuzovat odborné aspekty problematiky včetně těch důvodů, jež vedly ve světle poznatků lékařské vědy k zavedení dílčí či plošné vakcinace obyvatelstva včetně využití institutu povinného očkování upraveného zákonem. Není rolí Ústavního soudu, aby řešil otázku, zda epidemiologická situace v té či oné zemi evropského kontinentu opravňuje k úpravě povinného očkování či nikoli. Jakkoli se zde nabízí využití expertních poznatků, náleží posouzení těchto pramenů do dispoziční sféry legislativní a exekutivní. Ústavní soud proto vyšel z obecně dostupných pramenů kompetentních institucí mezinárodních i českých. Závěry z nich patrné hovoří ve prospěch přijatého řešení v zásadě plošné vakcinace proti vybraným infekčním nemocem a zájem na ochraně veřejného zdraví převažuje nad argumenty stěžovatelů proti povinnému očkování.* [...] *Ústavní soud zde vyslovil ve vztahu k ustanovení § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví, jež stěžovatelé navrhovali zrušit, obecné závěry o jeho souladu s postuláty Ústavy a Listiny, aniž by zasahoval do sféry expertní či politické. Veřejný zájem lze v relaci k základním právům posuzovat na ústavněprávní úrovni přezkumu právní úpravy povinného očkování v rovině nezbytnosti. Předmětem přezkumu jsou obecné zákonné garance postupu při povinné vakcinaci, zatímco stanovení detailních pravidel povinného očkování, vycházejících z expertních znalostí, je i při jejich dopadu na poměry jedince třeba přenechat exekutivní oblasti a koncepčním úvahám legislativní politiky.*" Návrh na zrušení výše uvedených ustanovení byl podán současně s ústavní stížností, o které Ústavní soud rozhodl nálezem ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1253/14, v němž byly stanoveny následující postuláty na oprávněnost tzv. světské (sekulární) výhrady svědomí, jež musí být naplněny kumulativně, aby vůči osobě nebyla očkovací povinnost sankcionována: „*(1) ústavní relevance tvrzení obsažených ve výhradě svědomí, (2) naléhavost důvodů, jež k podpoře své výhrady nositel základní svobody uvádí, (3) konzistentnost a přesvědčivost tvrzení dané osoby a (4) společenské dopady, jež může v konkrétním případě akceptovaná sekulární výhrada svědomí mít.*" Ústavní soud rovněž zdůraznil, že „*výjimka ze zákonné povinnosti tu přichází v úvahu jen v mimořádných*

případech, úzce svázaných s osobou, na kterou se očkovací povinnost vztahuje, nebo s osobami jí blízkými (vysoce nežádoucí odezva předchozí vakcinace u této osoby, u jejího dítěte apod.). Opak by popíral skutečnost, že institut povinné vakcinace slouží k ochraně veřejného zdraví, jejíž zákonnou preferenci pro daný účel aproboval Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 19/14 a sp. zn. Pl. ÚS 16/14.“

V rozsudku ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 As 20/2012 - 42, Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Brně, podle kterého nepřijetí dítěte do mateřské školy není možné považovat za sankci, a to ani nepřímou; jedná se o povinnost mateřské školy v případě nesplnění podmínek podle § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví. Podle Nejvyššího správního soudu musí jednotlivec tvrdit výjimečné okolnosti týkající se jeho osoby, které musí převážit nad ochranou veřejného zdraví; teprve pak lze uvažovat o výjimce z povinnosti očkování ve smyslu § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví. Pouhý odlišný názor rodičů dítěte na očkování není v tomto ohledu dostačující a nelze očekávat, že jedinec může v demokratickém právním státě z důvodu odlišného názoru nerespektovat platné a účinné právní předpisy; naopak musí počítat s odpovídajícími právem stanovenými následky. Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu žalobce v uvedené věci napadl ústavní stížností, kterou Ústavní soud usnesením ze dne 25. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1987/13, odmítl s tím, že soudy v předcházejícím řízení zaujaly právní názor, jenž má oporu ve skutkovém stavu, patřičně jej odůvodnily, přičemž nedošlo ke svévoli ani extrémnímu rozporu s principy spravedlnosti. Tentýž stěžovatel podal současně s ústavní stížností návrh na zrušení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví a § 34 odst. 5 školského zákona, který Ústavní soud plenárním nálezem ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, N 15/76 SbNU 197, v části zamítl a ve zbytku odmítl. Ústavní soud konstatoval, že povinnost očkování je přípustným omezením základního práva svobodně projevovat své náboženství nebo víru a základního práva na vzdělání [čl. 33 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)], přičemž je sledován legitimní cíl - ochrana veřejného zdraví. Zákonné záruky minimalizace zneužití takového omezení lze spatřovat v § 46 odst. 2 a 3 zákona o ochraně veřejného zdraví (podle kterých se mj. neprovede pravidelné a zvláštní očkování při zjištění imunity vůči infekci nebo zjištění zdravotního stavu, který brání podání očkovací látky - trvalá kontraindikace). Podle Ústavního soudu *„při výkladu napadeného § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví, resp. při posuzování naplnění podmínky trvalé kontraindikace pro výjimku z povinnosti podrobení se povinnému očkování k přijetí do předškolního zařízení, musí být dbáno na to, aby zde nevznikala nerovnost mezi dětmi, kterým z dlouhodobého hlediska brání jejich zdravotní stav podání příslušné očkovací látky (tedy materiální hledisko), a to bez ohledu na to, zda je termín „trvalá kontraindikace“ výslovně (formálně) uveden v příslušném potvrzení poskytovatele zdravotních služeb. Uvedený ústavně konformní výklad přitom dikce napadeného ustanovení nijak nevylučuje.* [...] *V nálezu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14, pak Ústavní soud uvádí, že: „jedním z uznaných legitimních cílů je ochrana zdraví, přičemž při povinné vakcinaci nejde jen o v zásadě plošné očkování osob ex lege, ale též zprostředkovaně o ochranu těch fyzických osob před infekcí přenosné nemoci, jež z různých důvodů očkovány nebyly“*. Ústavní soud zdůraznil, že *„lze považovat podrobení se očkování dítěte před jeho přijetím do mateřské školy za akt sociální solidarity, který nabývá svého významu s rostoucím množstvím očkovaných dětí v kolektivech těchto předškolních zařízení. Naopak jako na sociální nespravedlnost by bylo možné nahlížet na případy, pokud by určitá skupina dětí přijatých do předškolních zařízení odmítala bez závažných důvodů očkování, a čerpala tak výhody vyplývající z úspěšnosti vakcinace, resp. z*

ochoty ostatních dětí navštěvujících předškolní zařízení vzít na sebe ono minimální riziko, které z očkování plyne (srov. RUBIN, B., Daniel; KASIMOW, Sophie. The problem of vaccination Noncompliance: public health goals and the limitations of tort law. Michigan Law Review, sv. 107, č. 114, 2009).“

Soudy ve správním soudnictví jsou povinny interpretovat jednotlivá ustanovení podústavního práva z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod a zachovávat kautely ústavně konformního výkladu. Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval tím, zda existují ústavně relevantní důvody pro přijetí dítěte do mateřské školy, přestože se nepodrobilo očkování a zároveň není imunní ani nedisponuje potvrzením poskytovatele zdravotních služeb, jež by výslovně konstatovalo trvalou kontraindikaci (§ 34 odst. 5 školského zákona ve spojení s § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví).

Z citované judikatury lze učinit následující a pro nyní projednávanou věc podstatné závěry. Ústavní soud připustil, že výjimečně a s ohledem na mimořádná specifika případu není na místě vynucovat povinné očkování, neboť u proočkované populace nemusí být nutně ohrožen ústavně chráněný zájem na veřejném zdraví. Za kumulativního splnění výše popsaných podmínek nelze vyloučit oprávněnost tzv. sekulární výhrady svědomí, která může odůvodnit nesankcionování osoby za to, že se dítě v její péči nepodrobilo očkovací povinnosti. Podstatné ovšem je, že uvedené závěry Ústavní soud vyslovil ve vztahu ke správnímu řízení o uložení sankce za nepodrobení se dítěte povinnému očkování [§ 29 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích]. Jinými slovy bylo konstatováno, že v rámci tzv. materiálního znaku přestupku a individualizace odpovědnosti lze zohlednit motivy rodiče pro neočkování dítěte, kterými může být také předchozí negativní zkušenost s očkováním v rodině. Základní právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru, tzv. sekulární výhrada svědomí (čl. 16 odst. 1 Listiny) a veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví (jako opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu zdraví; čl. 16 odst. 4 Listiny) tedy byly poměřovány z pohledu uplatňování sankce za přestupek v individuálním případě. Jiná situace ovšem nastává, je-li přezkoumáváno rozhodnutí o nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání, neboť tehdy nedochází k hodnocení, zda lze uložit sankci za přestupek, pokud základní právo jednotlivce a mimořádná specifika případu převáží nad veřejným zájmem na ochraně veřejného zdraví a potrestání porušení zákonné povinnosti.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že není oprávněn hodnotit otázku, zda epidemiologická situace v České republice opravňuje k úpravě povinného očkování či nikoli, popř. zda by mělo být právem každého jednotlivce svobodně se rozhodnout, zda bude on sám či dítě jemu svěřené do péče očkováno. Uvedené je především úkolem zákonodárné a výkonné moci ve státě a jedná se o otázku expertní a politickou.

Zájem na ochraně veřejného zdraví zde hraje z povahy věci významnější roli, než v řízení o uložení sankce za přestupek v individuálním případě. V důsledku přijetí dítěte do mateřské školy se totiž neočkované dítě stává součástí kolektivu dalších dětí. Ty mají rovněž svá práva a s ohledem na jejich zranitelnost klade společnost zvláštní důraz na jejich ochranu. Kromě práva jednotlivce na tzv. sekulární výhradu svědomí a svobodný projev náboženství a víry je nezbytné akcentovat také základní právo na ochranu zdraví každého

dítěte, které je přijato do mateřské školy (čl. 31 Listiny). Společenské dopady, jež může v daném případě akceptovaná sekulární či náboženská výhrada svědomí mít, jsou kvalitativně zcela zjevně odlišné, než tomu je v případě „pouhého“ ukládání sankce za přestupek podle § 29 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích. Nelze vyloučit, že přijetím neočkovaného dítěte do mateřské školy by bylo ohroženo zdraví ostatních dětí. Správní orgány musí při svém rozhodování zvažovat nejen naléhavost jedincem tvrzených důvodů pro neočkování, ale také míru nebezpečí pro kolektiv ostatních dětí, kterou může neočkování dítěte vyvolat. Riziko přenosu nebezpečných infekčních chorob nehrozí pouze neočkovanému dítěti, ale rovněž jeho okolí - především pak dětem, které nemohou být očkovány pro trvalou kontraindikaci, nebo u nichž vakcinace nedosáhla požadovaného efektu, přestože byly očkovány (srov. nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, N 15/76 SbNU 197, body [46] a [102]). Riziko spojené s neočkováním dítěte tedy nelze s jistotou vyloučit ani tehdy, pokud jsou v mateřské škole, kam má být neočkované dítě přijato, všechny ostatní děti očkovány. Očkování vyžaduje sdílenou odpovědnost a sociální solidaritu všech. Úspěšnost očkování jistě záleží na proočkovanosti populace. Lze se přitom domnívat, že právě plošné očkování je důvodem eliminace určitých nemocí mezi lidmi, neboť jejich vzniku brání právě ona povinnost (zásadně) každého jedince být očkován. Jak již vyslovil Ústavní soud, jako na sociální nespravedlnost by bylo možné nahlížet na případy, pokud by určitá skupina dětí přijatých do mateřské školy odmítala bez závažných a zákonem předpokládaných důvodů očkování, a čerpala tak výhody plynoucí z ochoty ostatních dětí vzít na sebe ono minimální riziko spojené s očkováním. Výhrada svědomí nebo subjektivní názor na očkování bez závažných, zákonem předpokládaných a prokázaných důvodů pro neočkování tedy nemůže založit výjimku ze splnění podmínek k přijetí do mateřské školy ve smyslu § 34 odst. 5 školského zákona a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví. Příliš extenzívní výklad a aplikace základního práva svobodně projevovat své náboženství nebo víru (popř. uplatňovat sekulární výhradu svědomí) by *de facto* znamenal pozvolný rozklad systému povinného očkování v České republice a především hrozbu újmy na zdraví ostatních dětí (jejíž reálnost nelze s ohledem na odborné názory v této oblasti - viz opět nález sp. zn. Pl. ÚS 16/14 - vyloučit). Pokud citovaná ustanovení zákonů explicitně nespojují výjimku z povinnosti očkování s možností uplatnit výhradu svědomí, nejedná se o „mezeru v právu“, nýbrž o úmysl zákonodárce respektující plošný očkovací systém v České republice, celospolečenský zájem na ochraně veřejného zdraví a princip sociální solidarity a sdílené odpovědnosti.

Soudům ve správním soudnictví rovněž nepřísluší v obecné rovině hodnotit vhodnost právní úpravy, v jejímž důsledku nebude do mateřské školy možné přijmout neočkované děti ve věku 3 až 4 let, zatímco do téhož zařízení budou přijímány děti ve věku 5 let, u kterých se očkování nevyžaduje. Stejně tak není součástí jejich přezkumných oprávnění posuzovat, zda by měla být zákonem stanovena povinnost být očkován u personálu předškolních zařízení, v jakém rozsahu mají být děti a personál očkovány, zda by měla být zavedena adresná opatření u neočkovaných dětí apod. V tomto ohledu se jedná o apel na moc zákonodárnou, nikoliv soudní, neboť ta nemůže *a priori* odpovídat na uvedené expertní a politické otázky.

Lze shrnout, že je akceptovatelné a v souladu se závěry Ústavního soudu, jsou-li základní právo jedince a sekulární výhrada svědomí zohledněny v řízení o přestupku. Ve

vztahu k řízení o přijetí do mateřské školy je ovšem třeba akcentovat rovněž základní právo ostatních dětí na ochranu jejich zdraví a celospolečenský zájem na ochraně veřejného zdraví. Zákonné podmínky pro přijetí dítěte do mateřské školy jsou stanoveny obecně pro všechny stejným způsobem; jsou výrazem sdílené odpovědnosti a solidarity, přičemž připouštějí předem stanovené výjimky, kdy lze do mateřské školy přijmout neočkované dítě. Ty jsou upraveny v § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví; žádné jiné výjimky zákon nepřipouští.

V již citovaném rozsudku ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 As 20/2012 – 42, Nejvyšší správní soud při posouzení obdobné věci konstatoval, že je nezbytné, aby jednotlivec tvrdil výjimečné okolnosti, které by měly převážit nad ochranou veřejného zdraví. Ve vztahu k tehdy projednávané věci pak dovodil: *„Žádné výjimečné důvody, které by se vztahovaly k osobě stěžovatele a jeho postavení, stěžovatel netvrdil. Uvedl pouze, že „víra a světový názor jsou velmi obecný pojem a je zřejmé, že různý postoj různých rodičů [...] může být různý" a že rodiče stěžovatele tento postoj projevili „právě tím, že z důvodu zájmu na zdraví nezletilého odmítli následovat doporučovaný očkovací kalendář". Netvrdil tak například, že očkování ohrozí členství stěžovatele či jeho rodičů v určité náboženské společnosti či jinak znemožní projevování jejich víry. Pouze odlišný názor rodičů stěžovatele v tomto případě nedostačuje."*

Z uvedeného je zřejmé, že výjimku postavenou na ústavně garantované sekulární či náboženské výhradě svědomí by bylo možné dovodit pouze za zcela výjimečných okolností týkajících se konkrétního jedince, o jehož právech je rozhodováno (v daném případě každé ze žalobkyň, u nichž správní orgány I. stupně rozhodly o nepřijetí do mateřské školy). Takovou výjimečnou okolností však není nesouhlas zákonného zástupce dítěte a jeho obava spojená s riziky z očkování plynoucími. Uvedené platí také za situace, pokud svou výhradu svědomí rodič dítěte spojuje s domnělými zdravotními problémy osob blízkých (například u sebe či jiných potomků). Subjektivní přesvědčení rodiče a základní právo jeho dítěte na vzdělání totiž bez dalšího nemůže mít přednost před základními právy ostatních dětí a celospolečenským zájmem na ochraně veřejného zdraví. Ostatně, lze opětovně odkázat na nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, N 15/76 SbNU 197, kterým Ústavní soud zčásti odmítl a ve zbytku zamítl návrh na zrušení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví a § 34 odst. 5 školského zákona.

Je třeba zdůraznit, že zdravotní rizika a zdravotní stav jedince (tj. existence trvalé kontraindikace či imunity vůči nákaze) jsou důvodem pro uplatnění výjimky z očkovací povinnosti, na který přímo pamatuje § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší hodnotit otázky odborně-medicínského charakteru, nicméně se lze obecně domnívat, že pokud by byly v rodině dítěte natolik intenzívní zdravotní problémy, které by mohly souviset s očkováním, vyšetřující lékař by k nim při hodnocení existence trvalé kontraindikace dítěte jistě přihlédl a zabýval by se jimi. Jinými slovy, existují-li u konkrétního jedince zdravotní rizika, u nichž je pravděpodobná souvislost s očkováním (popř. u osob jemu blízkých, jež by mohly ukazovat na to, že dítě by takové komplikace mohlo také prodělat), pak dochází k jejich posouzení a zohlednění v řízení o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání již na základě platného znění zákona o ochraně veřejného zdraví (ke zjišťování skutkového stavu, opatřování podkladů a hodnocení důkazů v řízení o přijetí dítěte do mateřské školy podrobněji viz dále). Není tedy třeba

dovozovat povinnost se jimi zabývat z norem na úrovni ústavního práva a z ústavních principů.

Pokud není dítě očkováno, ani nejsou splněny podmínky pro uplatnění uvedené výjimky a rodiče odmítnou podrobit své dítě očkování, musí počítat s následky svého rozhodnutí nesplnit očkovací povinnost. Nepřijetí dítěte do mateřské školy v takovém případě není sankcí, a to ani nepřímého charakteru, ale zákonem předpokládaným důsledkem nesplnění podmínek pro přijetí dítěte do mateřské školy (§ 34 odst. 5 školského zákona ve spojení s § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví).

Z výše uvedených důvodů proto nelze přisvědčit argumentaci žalobkyň, že mezi uplatněním výhrady svědomí v případech týkajících se správního trestání a případech přijímání dětí k předškolnímu vzdělávání nelze činit rozdíly. Z citované judikatury (resp. jejích odborných podkladů) mimo jiné plyne, že nelze *a priori* vyloučit, že vakcína u očkovaného dítěte nemusí zapůsobit stoprocentně; nadto je z důvodu ochrany práv ostatních jednotlivců, společnosti a zájmu na veřejném zdraví nezbytné mít na paměti princip solidární odpovědnosti, tedy že určitou míru rizika spojenou s očkováním by měli nést všichni, u nichž není důvod pro aplikaci některé ze zákonem předpokládaných výjimek. Intenzita zásahu do celospolečenského zájmu na ochraně veřejného zdraví je proto v případech přijímání neočkovaných dětí k předškolnímu vzdělání nepoměrně vyšší než v případech správního trestání.

Přestože nepřijetí dítěte do mateřské školy z důvodu odmítnutí očkování pro sekulární výhradu svědomí či podobné subjektivní názory a postoje rodičů je omezením práv dítěte a jeho rodičů, jedná se o omezení přípustné, které sleduje legitimní cíl a akcentuje celospolečenský zájem na ochraně veřejného zdraví a základní práva ostatních dětí na ochranu jejich zdraví. Jde tedy o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu veřejné bezpečnosti, zdraví a práv a svobod druhých (čl. 16 odst. 4 Listiny).

Rodiče žalobkyň spojovali svou sekulární výhradu svědomí s tvrzeními o nežádoucích účincích očkování u starší sestry a matky žalobkyň. Argumentace však byla spíše projevem jejich subjektivního přesvědčení a hodnocení zdravotního stavu osob blízkých žalobkyním, jakož i vlastního nesouhlasného názoru na plošný očkovací systém v České republice. Argumenty rodičů žalobkyň uváděné na podporu jejich sekulární výhrady svědomí nebyly svou povahou natolik intenzivními okolnostmi, aby byla aplikace § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví ve spojení s § 46 odst. 2 školského zákona v daném případě shledána protiústavní, v rozporu s principem proporcionality nebo nepřípustně omezující základní právo žalobkyň na vzdělání, popř. jejich rodičů na svobodný projev jejich víry či vyznání. V rozporu s principem proporcionality by naopak bylo, pokud by správní orgány upřednostnily uvedená tvrzení a subjektivní názory rodičů žalobkyň před celospolečenským zájmem na ochraně veřejného zdraví a ochranou práv a zdraví ostatních dětí přijatých k předškolnímu vzdělávání. Nejvyšší správní soud rovněž poukazuje na skutečnost, že rodiče žalobkyň svá tvrzení v řízení před správními orgány nijak nedokládali (zdravotní dokumentaci dcery a matky předložili až na základě výzvy v soudním řízení u krajského soudu - podrobněji viz dále). Přestože v závěru svých žádostí o uznání výjimky (výhrady) svědomí ve vztahu k povinnému očkování ze dne 8. 5. 2016 rodiče žalobkyň konstatovali, že mohou svá tvrzení doložit, podle Nejvyššího správního

soudu nebylo třeba, aby správní orgány nabízené důkazy opatřovaly. Již samotná tvrzení rodičů žalobkyň totiž nemohla odůvodnit oprávněnost výjimky z povinnosti předložit potvrzení o trvalé kontraindikaci na základě sekulární výhrady svědomí.

Jak plyne z výše uvedeného, posouzení zdravotních rizik spojených s očkováním jedince v řízení o přijetí k předškolnímu vzdělávání je především záležitostí zjištění skutkového stavu, opatření dostatečných podkladů a provedení dokazování v tom ohledu, zda u jedince nebyla prokázána existence trvalé kontraindikace (§ 50 zákona o ochraně veřejného zdraví).

Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tím, zda krajský soud nepochybil při posouzení otázky, kdy dochází k naplnění pojmu trvalá kontraindikace.

Krajský soud totiž dospěl k závěru, že *„prostor pro určitou vstřícnost vůči žadatelům o přijetí k předškolnímu vzdělávání“* lze spatřovat při výkladu, kdy jsou splněny zmiňované zdravotní důvody umožňující přijetí dítěte, tedy kdy dochází k naplnění pojmu trvalá kontraindikace. Podle krajského soudu může žadatel prokázat existenci trvalé kontraindikace také jinak než prostřednictvím potvrzení poskytovatele zdravotních služeb o trvalé kontraindikaci. Jak je blíže rozvedeno dále, s tímto závěrem Nejvyšší správní soud souhlasí. S čím však již souhlasit nemůže, je závěr, že žalobkyně mohly v řízení před správním orgánem prokázat existenci trvalé kontraindikace předložením zdravotnické dokumentace týkající se zdravotního stavu osob jim blízkých a že správní orgány měly provést další dokazování a zabývat se tvrzeními žalobkyň v tom ohledu, zda u nich skutečně není důvod pro konstatování trvalé kontraindikace.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že rodiče žalobkyň ve správním řízení, v řízení před krajským soudem a ani v řízení před Nejvyšším správním soudem netvrdili, že u žalobkyň existuje trvalá kontraindikace. V žádostech o uznání výjimky (výhrady) svědomí ve vztahu k povinnému očkování ze dne 8. 5. 2016 rodiče žalobkyň výslovně uvedli, že žádají o uznání výjimky (výhrady) svědomí projevené vůči rozsahu a obsahu povinného očkování jako podmínky pro přijetí k předškolnímu vzdělávání, neboť nemohou akceptovat plošný systém povinného očkování. V odvoláních proti rozhodnutím správních orgánů I. stupně ze dne 27. 5. 2016 rodiče žalobkyň uvedli, že je podávají z důvodu nedostatečného a nesprávného vypořádání žádosti o udělení výjimky z důvodu jejich výhrady svědomí. Argumentovali zejména svým subjektivním pohledem na problémy své starší dcery a matky žalobkyň. Teprve v žalobě ze dne 5. 9. 2016 rodiče žalobkyň namítli, že se správní orgány nevypořádaly (vedle výhrady svědomí) s otázkou, zda nejsou u žalobkyň a jejich rodiny dány zdravotní důvody bránící očkování, resp. zakládající zdravotní kontraindikaci. Ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 22. 5. 2017 rodiče žalobkyň výslovně uvedli, že jsou si vědomi, že *„jejich dcery - žalobkyně - nemají žádnou trvalou zdravotní kontraindikaci a považují ohýbání a překrucování zákona v jejich prospěch sice na jednu stranu nastolující spravedlnost, ale nesystémovým způsobem“*.

Rodiče žalobkyň tedy od počátku žádali o výjimku z uplatnění § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví na základě sekulární výhrady svědomí, což nelze bez dalšího „překvalifikovat“ na tvrzení o nesprávném či nedostatečném posouzení existence trvalé kontraindikace u žalobkyň, jak učinil krajský soud. Uvedený závěr platí i přes skutečnost,

že rodiče žalobkyň svou výhradu svědomí spojovali s tvrzeními týkajícími se zdravotních komplikací domněle plynoucích z očkování starší sestry a matky žalobkyň. Rodiče žalobkyň totiž vůbec nerozporovali závěr lékařky, že u žalobkyň neexistuje trvalá kontraindikace.

Jak již bylo uvedeno v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62, publ. pod č. 1742/2009 Sb. NSS: „*Žalobce zajisté nemůže účinně zpochybňovat zákonnost postupu žalovaného správního orgánu a vytýkat mu jako procesní vadu, že se nevypořádal se skutečnostmi či právními námitkami, které ve správním řízení neuvedl nebo které uplatnil opožděně.*“ Správní řád, který se s ohledem na znění § 183 odst. 1 školského zákona a § 1 správního řádu vztahuje na řízení o přijetí dítěte do mateřské školy (§ 34 odst. 3 školského zákona), „*kombinuje zásadu koncentrace řízení podle § 81 odst. 4 se zásadou omezeného odvolacího přezkumu zakotvenou v ustanovení § 89 odst. 2. Podle posledně uvedeného ustanovení přezkoumá odvolací orgán soulad s právními předpisy, přičemž správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.*“

S ohledem na uvedené je zřejmé, že závěry krajského soudu nejsou správné. Bylo by nadbytečné, aby správní orgány prováděly další dokazování a podrobně hodnotily, zda u žalobkyň jsou naplněny podmínky existence trvalé kontraindikace či nikoliv, neboť o tom nebylo sporu. Správní orgány se žádostmi žalobkyň zabývaly v dostatečné míře a dospěly k závěru, že nebyly splněny podmínky pro jejich přijetí do mateřské školy, což vyplynulo z potvrzení dětské lékařky. Vyjádřily se též k tvrzením rodičů žalobkyň, na jejichž podporu ovšem nebyly ve správních řízeních doloženy žádné relevantní podklady. Rodičům žalobkyň sdělily - s ohledem na jejich motivy pro neočkování, že nemají oprávnění o tvrzených výjimečných důvodech pro přijetí žalobkyň rozhodnout. Ačkoliv správní orgány výslovně nereagovaly na každý jednotlivý argument, který byl rodiči žalobkyň uváděn, lze konstatovat, že s podstatou uplatněné námitky výhrady svědomí se vypořádaly. V tomto ohledu lze odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, podle kterého „[n]*ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ Nejvyšší správní soud tedy v postupu správních orgánů neshledal žádné vady, které by musely vést ke zrušení rozhodnutí stěžovatele, popř. rozhodnutí správních orgánů I. stupně. Z napadených rozhodnutí je zřejmé, podle kterých právních ustanovení správní orgány rozhodovaly, jakými úvahami se řídily při hodnocení důkazů, které podklady hodnotily, jak se vypořádaly s argumenty žalobkyň a také z jakého důvodu nepovažovaly za relevantní motivy rodičů žalobkyň pro jejich neočkování.

Vzhledem k podstatě nyní projednávané věci a jistému přesahu nastolených právních otázek se Nejvyšší správní soud nad rámec daného případu zabýval rovněž tím, jakým způsobem má ředitel mateřské školy jako správní orgán postupovat v případě, že se v řízení o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání stane sporným posouzení existence trvalé kontraindikace.

Při posouzení, zda u konkrétního jedince existuje trvalá kontraindikace, pro kterou se nemůže podrobit očkování, je především třeba správně interpretovat pojem trvalá

kontraindikace, zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), za tímto účelem shromáždit dostatečné množství podkladů a provést řádné a dostatečné dokazování (§ 50, § 51 správního řádu).

Z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, N 15/76 SbNU 197, plyne, že při výkladu § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví musí být dbáno na existenci podmínky trvalé kontraindikace bez ohledu na to, zda je termín „trvalá kontraindikace“ výslovně (formálně) uveden v příslušném potvrzení poskytovatele zdravotních služeb (§ 46 odst. 2 zákona o veřejném zdraví). Z uvedeného ovšem nelze dovodit, že existenci podmínky trvalé kontraindikace lze prokázat jakýmkoliv způsobem a na základě jakýchkoliv podkladů bez ohledu na odborný názor lékaře, zda u dítěte tato podmínka existuje či nikoliv. Je třeba zdůraznit, že posouzení existence podmínky trvalé kontraindikace je závěrem vyžadujícím odborné znalosti, o kterém správní orgán ani soud nemůže sám bez dalšího rozhodovat. Stejně tak posouzení, zda lze existenci trvalé kontraindikace dovodit z vážných komplikací spojených s očkováním u nejbližších příbuzných v rodině (a zda vůbec takové vážné komplikace v důsledku očkování v rodině jsou), je (nejen) z hlediska § 34 odst. 5 školského zákona, § 46 odst. 2 a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví otázkou odborného charakteru.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že argumentace žalobkyň, že je třeba rozlišovat trvalou kontraindikaci z hlediska medicínského a právního, není správná. Je pravdou, že existence trvalé kontraindikace je otázkou vyžadující odborné lékařské znalosti. Proto je k vydání potvrzení o trvalé kontraindikaci příslušný ošetřující lékař dítěte (resp. poskytovatel zdravotních služeb). Při interpretaci a aplikaci uvedeného pojmu však správní orgán nemůže rozlišovat mezi jeho odborným a právním rozměrem, jak tvrdí žalobkyně. Jedná se jednoznačně o odborný termín z oblasti medicíny.

Pokud osoba nesouhlasí s posouzením (ne)existence trvalé kontraindikace, může zejména proti postupu poskytovatele zdravotních služeb podat stížnost podle § 93 zákona o zdravotních službách. Podle odst. 2 citovaného ustanovení platí, že pokud osoba nesouhlasí s vyřízením stížnosti, může podat stížnost k příslušnému správnímu orgánu, který tomuto poskytovateli udělil oprávnění k poskytování zdravotních služeb. Postup při vyřizování stížností je upraven v § 93 až 97 zákona o zdravotních službách. Tím však nejsou vyčerpány prostředky, kterými může účastník řízení o přijetí dítěte do mateřské školy přispět ke zjištění, zda u dítěte existuje trvalá kontraindikace či nikoliv.

Jak již bylo uvedeno výše, správní orgán musí postupovat v řízení o přijetí dítěte do mateřské školy podle správního řádu. Nejvyšší správní soud si je vědom, že uvedené klade na ředitele mateřských škol v pozici správních orgánů značné požadavky. Nicméně je to právě postup podle správního řádu, který zajišťuje ochranu hmotných a procesních práv účastníků řízení a rovněž umožňuje dostatečným způsobem dbát celospolečenského zájmu na ochraně veřejného zdraví a práv ostatních dětí přijatých k předškolnímu vzdělávání.

Podle § 50 odst. 1 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. Podle odst. 2 podklady opatřuje správní orgán. Podle odst. 3 je správní

orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Podle odst. 4 pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

V daném případě je potvrzení poskytovatele zdravotních služeb o (ne)existenci trvalé kontraindikace bezesporu závazným podkladem pro rozhodnutí o přijetí dítěte do mateřské školy, který je správní orgán povinen respektovat. Podle § 51 odst. 3 správního řádu platí, že je-li v souladu s požadavky § 3 správního řádu zjištěna skutečnost, která znemožňuje vyhovět žádosti účastníka, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

Podle § 52 správního řádu jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení.

Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Jinými slovy, má-li správní orgán vycházet z tvrzení účastníka řízení, je účastník povinen prokázat, co sám tvrdí. Odborné a pro správní orgán závazné posouzení trvalé kontraindikace poskytovatelem zdravotních služeb nelze zpochybnit toliko poukazem na své subjektivní názory a postoje stran systému povinného očkování, ani nijak nepodloženým tvrzením o zdravotních komplikacích nejbližších rodinných příslušníků. Je-li určitá skutečnost vymezena odborně zpracovaným dokumentem, jistě ji lze ve správním řízení zpochybnit, avšak musí tak být učiněno např. jiným odborným posouzením, které by tvrzenou nesprávnost prokazovalo. Správní orgán by tak musel přihlédnout k tvrzením účastníků, pokud by je dokládali například kladným vyřízením stížnosti proti posouzení trvalé kontraindikace dítěte - žadatele o přijetí do mateřské školy podané podle § 93 zákona o zdravotních službách. Stejně tak pokud by účastníci dokládali oponentní potvrzení od jiného poskytovatele zdravotních služeb, který by potvrdil existenci trvalé kontraindikace dítěte - žadatele (dovozené ať již z komplikací nejbližších rodinných příslušníků či z jiných důvodů), byl by správní orgán povinen se s tvrzeními účastníků a označenými důkazy v řízení vypořádat.

Z uvedeného rovněž plyne, že důkazem o trvalé kontraindikaci dítěte, pro kterou se očkování nemůže podrobit, může být také odborné potvrzení od jiného než praktického lékaře dítěte. Ustanovení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví takový postup nevylučuje, neboť hovoří pouze o dokladu, že dítě je proti nákaze imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci. Na podporu uvedeného argumentu lze opětovně poukázat na nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, N 15/76 SbNU 197 (zejm. body [94] a [97]), podle kterého potvrzení poskytovatele lékařských služeb nemusí výslovně (formálně) obsahovat termín „trvalá kontraindikace“. Z citovaného nálezu podle Nejvyššího správního soudu lze dovodit, že potvrzení o trvalé kontraindikaci může být doloženo více způsoby, pokud budou splněny podmínky § 34 odst. 5 školského zákona a § 46 odst. 2 a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví. S odkazem na § 46 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví lze konstatovat, že takovým podkladem může být jakékoliv odborné potvrzení poskytovatele zdravotních služeb, z něhož plyne zjištění zdravotního stavu dítěte bránícího podání očkovací látky. Pro úplnost lze poznamenat, že potvrzení o trvalé kontraindikaci není lékařským

posudkem o zdravotní způsobilosti nebo zdravotním stavu ve smyslu § 41 a násl. zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách (dále jen „zákon o specifických zdravotních službách), neboť zákon o ochraně veřejného zdraví ani školský zákon pro účely řízení o přijetí dítěte do mateřské školy nevyžaduje formu lékařského posudku o zdravotní způsobilosti, ale „pouze“ potvrzení poskytovatele zdravotních služeb (zatímco v jiných ustanoveních výslovně hovoří o lékařském posudku a podmínkách zdravotní způsobilosti ve smyslu zákona o specifických zdravotních službách; viz např. § 9 odst. 3 zákona o ochraně veřejného zdraví, § 3 odst. 5 školského zákona a srov. též § 41 a § 42 zákona o specifických zdravotních službách).

Bylo-li by tedy předloženo správnímu orgánu více potvrzení od různých lékařů, která by si odporovala, bylo by věcí správního orgánu, aby takové důkazy v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů (§ 50 odst. 4 správního řádu) podle své úvahy vyhodnotil (např. jeví-li se věrohodné, úplné, přesvědčivé, či naopak zda nevyplynulo, že byly vydány účelově po „nátlaku“ rodiče na lékaře atp.). Na místě by v takové situaci mohl být také např. postup ve smyslu § 56 správního řádu, podle něhož závisí-li rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu, správní orgán usnesením ustanoví znalce a uloží mu, aby vypracoval znalecký posudek (§ 56 správního řádu). S ohledem na skutečnost, že v řízení je třeba vážit nejen práva účastníků, ale též zájem na ochraně veřejného zdraví a práva a ochranu zdraví dalších dětí přijatých k předškolnímu vzdělávání, nelze vyloučit, že by případně správní orgán opatřoval znalecký posudek, v němž by se znalec vyjádřil například také k tomu, zda a jakým způsobem mohou být (ne)očkováním konkrétního jedince chráněna či ohrožena práva a zdraví nejen tohoto jedince, ale též dalších dětí v kolektivu.

Nejvyšší správní soud ovšem v této souvislosti znovu zdůrazňuje, že rodiče žalobkyň v řízení před správními orgány nerozporovali neexistenci trvalé kontraindikace. Proto nebylo třeba, aby správní orgány postupovaly tak, jak je uváděno nad rámec posouzení této věci.

Z výše uvedeného plyne nesprávnost závěru krajského soudu, podle kterého lze odborné potvrzení o neexistenci trvalé kontraindikace zpochybnit toliko předložením zdravotnické dokumentace nejbližších rodinných příslušníků žadatele o přijetí do mateřské školy. Správní orgán musí respektovat závazné potvrzení poskytovatele zdravotních služeb. Naopak není oprávněn bez dalšího sám odborně hodnotit zdravotnickou dokumentaci, neboť k tomu nemá příslušné znalosti ve smyslu § 56 správního řádu. Neexistují-li k tomu jiné závažné a výjimečné okolnosti v rámci individuálního posouzení případu, pak by bylo nadbytečné, aby si správní orgán opatřoval zdravotnickou dokumentaci rodinných příslušníků žadatele. Nejedná se o nezbytný podklad pro rozhodnutí o žádosti o přijetí dítěte do mateřské školy, tím spíše pokud účastník nerozporuje neexistenci trvalé kontraindikace. Pokud tedy správní orgán zjistí, že dítě není očkováno, má k dispozici dostatečné podklady a potvrzení pro konstatování neexistence trvalé kontraindikace a nebylo prokázáno, že by dítě bylo vůči nákaze imunní (tj. dospěje k názoru o neexistenci výjimky z povinnosti očkování ve smyslu § 34 odst. 5 školského zákona a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví), je na místě, aby žádost o přijetí dítěte do

mateřské školy zamítl, neboť existuje skutečnost znemožňující žádosti vyhovět (srov. § 51 odst. 3 správního řádu).

Nadto je třeba poznamenat, že krajský soud se v řízení dopustil také následujícího pochybení. Z podání žalobkyň ze dne 7. 11. 2016 plyne, že na výzvu krajského soudu doložily zdravotnickou dokumentaci starší sestry a matky žalobkyň. Uvedená dokumentace není součástí správních spisů a byla poprvé doložena až v řízení před krajským soudem. Krajský soud při posouzení věci vycházel mj. právě z obsahu uvedené zdravotnické dokumentace a na str. 8 napadeného rozsudku uvedl, že žalobkyně dokládaly svá tvrzení o komplikacích matky a starší sestry žalobkyň spojených s očkováním výpisy ze zdravotnické dokumentace. Není pravdou, že by žalobkyně v řízení před správními orgány zdravotnickou dokumentaci předkládaly, nadto krajský soud z předložených listin vycházel, aniž by je provedl k důkazu. Z protokolu o jednání konaném dne 22. 11. 2016 neplyne, že by byly důkazy provedeny. Krajský soud se toliko dotázal stěžovatele, zda žádá ofocení předmětné dokumentace, což stěžovatel nepovažoval za nutné. Krajský soud tedy zatížil řízení vadou, která měla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, neboť vycházel z důkazů, které nebyly v řízení provedeny.

IV. Závěr a náklady řízení

Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci krajský soud.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 29. června 2017

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu