

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ladislava Derky v právní věci žalobkyně: **A. Ch.**, zast. Mgr. Zuzanou Candigliotou, advokátkou se sídlem Burešova 615/6, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2016, čj. KUZL 42537/2016, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 7. 2017, čj. 31 A 107/2016-61,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 7. 2017, čj. 31 A 107/2016-61, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení a vymezení sporu

[1] Rozhodnutím Mateřské školy Mánesova („správní orgán prvního stupně“) nebyla žalobkyně přijata k předškolnímu vzdělávání, a to z důvodu nesplnění podmínky povinného očkování dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Z důvodu pochybností ohledně nejednoznačných závěrů lékařské zprávy (vystavené kožní lékařkou žalobkyně) správní orgán oslovil rovněž Krajskou hygienickou stanici Zlínského kraje k podání odborného stanoviska. Uvedené stanovisko, ani následná vyjádření matky žalobkyně a jí předložené důkazy, pochybnosti na straně správního orgánu nerozptýlily. Žalobkyně proto dle správního orgánu neprokázala, že její zdravotní stav brání podání očkovací látky. Správní orgán též neuznal jako výjimku z povinného očkování výhradu svědomí, resp. argumenty založené na náboženském přesvědčení rodičů žalobkyně.

Správní orgán II. stupně (dále jen „žalovaný“) odvolání žalobkyně zamítl rozhodnutím uvedeným v záhlaví a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou. V žalobě namítala, že žalovaný se nezabýval důvody vynětí žalobkyně z povinnosti očkování. Matka žalobkyně v žádosti o přijetí do mateřské školy uvedla, že dítě nebylo očkováno mimo jiné z náboženských důvodů, tj. víry a přesvědčení rodičů, že očkování je nepřirozené a Bohem nechtěné. Žalobkyně nesouhlasila s žalovaným, že k žádosti ani v dalším průběhu řízení nedoložila žádný doklad, kde by bylo lékařem jednoznačně uvedeno, že je žalobkyně proti nákaze imunní nebo, že se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci. Správní orgány měly podle ní k dispozici vyjádření lékařky, podle které bylo očkování odloženo z důvodu nepříznivého zdravotního stavu žalobkyně. V této souvislosti odkázala na nález Ústavního soudu Pl. ÚS 16/14, podle kterého musí správní orgány posuzovat naplnění podmínky trvalé kontraindikace bez ohledu na to, zda je termín *„trvalá kontraindikace“* výslovně uveden v příslušném potvrzení poskytovatele zdravotních služeb. Tento pojem je dle žalobkyně nutno vykládat materiálně, nikoliv formalisticky.

[3] Krajský soud v Brně nevyhověl námitce žalobkyně týkající se výhrady svědomí. Námitky týkající se otázky prokázání „trvalé kontraindikace“ ve smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví však shledal důvodnými, rozhodnutí žalovaného z těchto důvodů zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu správní orgán prvního stupně i žalovaný nesprávně vyložili pojem „trvalá kontraindikace“ s ohledem na zdravotní stav žalobkyně. Krajský soud dospěl s ohledem na obsah spisu k závěru, že na základě předložených lékařských zpráv se žalobkyně nemohla podrobit povinnému očkování z důvodů trvalé kontraindikace. Doporučení kožní lékařky ohledně odložení očkování, považoval krajský soud za jednoznačné a dostačující. Dle krajského soudu tedy žalovaný nesprávně uvedl, že zdravotní stav žalobkyně nenaplňuje podmínku trvalé kontraindikace. Pokud měl žalovaný pochybnosti o správnosti závěrů kožní lékařky, měl si vyžádat stanovisko jiného lékaře či odborné stanovisko Krajské hygienické stanice Zlínského kraje. Podle krajského soudu byly na základě spisového materiálu naplněny podmínky dle § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví pro to, aby žalobkyně byla přijata od mateřské školy.

II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Krajský soud na jedné straně uznal, že stěžovatel není odbornou osobou schopnou lékařského posouzení zdravotního stavu žalobkyně a následně mu vytkl jeho formalistické hodnocení situace i to, že se žalovaný nezabýval zdravotním stavem žalobkyně. Krajský soud dospěl v odst. 17 – 23 napadeného rozsudku k závěru, že žalobkyně splnila podmínku trvalé kontraindikace a hodnotil její zdravotní stav. Stěžovatel v této souvislosti zdůrazňuje, že se jedná o otázku odborného charakteru, k jejímuž posouzení nejsou správní orgány ani soud kompetentní. V této souvislosti poukazuje na rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, čj. 5 As 317/2016-36.

[5] Krajský soud dospěl k závěru, že pokud měl žalovaný pochybnosti o správnosti závěrů kožní lékařky týkající se zdravotního stavu žalobkyně, měl si vyžádat odborné stanovisko jiného lékaře či Krajské hygienické stanice Zlínského kraje. Krajský soud však dle stěžovatele opomenul vysvětlit zásadní otázku, a to účast Krajské hygienické stanice Zlínského kraje v předmětném správním řízení. V tomto ohledu považuje závěry

krajského soudu za rozporuplné. Stěžovatel zdůrazňuje, že není v silách ředitelky mateřské školy na základě nejednoznačné lékařské zprávy posoudit, zda byla či nebyla naplněna podmínka trvalé kontraindikace. Upozorňují, že závěr o trvalé kontraindikaci je v gesci příslušného lékaře.

[6] Dle stěžovatele proto nelze klást k tíži prvostupňovému správnímu orgánu, že v případě nejednoznačnosti předkládané zprávy požádal Krajskou hygienickou stanici Zlínského kraje o stanovisko, a následně z jejích závěrů vycházel. Stěžovatel je přesvědčen, že dodržel postup dle § 56 správního řádu, neboť krajská hygienická stanice plní funkci státního zdravotnického dozoru mimo jiné v oblasti očkování a je tedy v pořádku, že se ředitelka mateřské školy obrátila právě na tuto instituci s žádostí o odborný názor. Závěr krajské hygienické stanice považuje stěžovatel za jednoznačný a konkrétní, a proto z něj vycházel. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že situaci posoudil formalisticky a že se nezabýval zdravotním stavem žalobkyně po materiální stránce. Stěžovatel upozorňuje na snahu správních orgánů zjistit skutkový stav věci, kdy opakovaně kontaktovaly krajskou hygienickou stanici. Výjimky přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání jsou uvedeny v § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví, přičemž stěžovatel podmínky pro jejich uplatnění neshledal.

[7] Stěžovatel nesouhlasí také s tím, že krajský soud zohlednil novelu zákona účinnou ke dni 1. 9. 2017, podle níž budou k předškolnímu vzdělání povinně přijaty děti ve věku 5 let, u nichž se očkování nevyžaduje z důvodu zavedení povinné předškolní docházky. Dle stěžovatele nelze na danou problematiku nazírat optikou této novely; krajskému soudu nepřísluší hodnotit vhodnost dosavadní právní úpravy.

[8] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že trvalá kontraindikace je výjimkou z pravidla nepřijímání neočkovaných dětí do mateřské školy. V této souvislosti odkázala na ustanovení § 46 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle kterého se trvalou kontraindikací rozumí zjištění takového zdravotního stavu, který brání podání očkovací látky. Takový stav byl u žalobkyně zjištěn, přičemž správní orgány obdržely vyjádření dvou lékařek (kožní a obvodní), které ze zdravotních důvodů na straně žalobkyně odložily očkování s tím, že zdravotní stav žalobkyně bude opět zhodnocen za rok. Skutečnost, že pojem „trvalá kontraindikace“ nebyl výslovně uveden v lékařských zprávách, považuje žalobkyně za nepodstatnou. Se závěry krajského soudu se ztotožňuje a navrhuje, aby NSS kasační stížnost stěžovatele zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy přípustná.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek, vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Posuzoval také, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4, věta první za středníkem s. ř. s.). Ve věci bylo rozhodnuto bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první, s. ř. s.

[11] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[12] Podle § 46 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví [p]*řed provedením pravidelného a zvláštního očkování je fyzická osoba povinna 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* (důraz doplněn NSS).

[13] Podle § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví může ředitelka 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.* Podle rozsudku NSS ze dne 30. 11. 2015, čj. 57 A 60/2015-49, může být do mateřské školy přijato (mimo jiné) dítě, které *„[…]má doklad, že je proti nákaze imunní nebo se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci*“ (důraz doplněn NSS).

[14] NSS předně uvádí, že 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).

[15] Předmětem sporu v dané věci je zejména otázka, zda byla naplněna podmínka trvalé kontraindikace ve smyslu § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví, resp. zda lékařská zpráva vystavená kožní lékařkou byla dostatečně jednoznačná tak, aby správní orgány mohly bez jakýchkoliv pochybností dospět k závěru, že zdravotní stav žalobkyně brání podání očkovací látky, anebo zda existovaly důvodné pochybnosti ohledně závěrů učiněných v lékařské zprávě a bylo tedy na místě, aby správní orgán prvního stupně oslovil krajskou hygienickou stanici (orgán státního zdravotnického dozoru v oblasti očkování dětí) a následně z jejího stanoviska vycházel.

[16] NSS plně respektuje závěry Ústavního soudu v nálezu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, N 15/76 SbNU 197, o tom, že při výkladu § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví *„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.*“ (bod 97 nálezu Pl. ÚS 16/14). Není tedy pochyb o tom, že termín „trvalá kontraindikace“ nemusí být výslovně obsahem lékařského potvrzení ve smyslu § 46 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[17] Současně však platí, že existenci trvalé kontraindikace je nutno prokázat, přičemž posouzení splnění této podmínky je závěrem vyžadujícím odborné znalosti, o které správní orgán ani soud nemůže sám bez dalšího rozhodovat, neboť nejsou osobami odborně způsobilými k posouzení zdravotního stavu žalobkyně (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 29. 6. 2017, čj. 5 As 317/2016-36). Závěr vyžadující odborné znalosti může učinit zejména lékař (např. imunolog, alergolog), který disponuje příslušnými znalostmi z oboru, případně lze využít odborného stanoviska krajské hygienické stanice (srov. § 56 správního řádu), jak ostatně uvádí i krajský soud v napadeném rozsudku.

pokračování

[18] 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. NSS v této souvislosti zdůrazňuje, že odborný názor lékaře musí být jednoznačný, aby si správní orgány na jeho základě mohly učinit kvalifikovaný úsudek o tom, že dítě je v takovém zdravotním stavu, který brání podání očkovací látky. Na ředitele mateřských škol nelze klást nároky v tom smyslu, že nejednoznačné lékařské zprávy budou nuceni sami odborně hodnotit a vyvozovat z nich příslušné lékařské závěry.

[19] Ze spisu správního orgánu vyplývá, že matka stěžovatelky připojila k žádosti o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání ze dne 15. 3. 2016 žádost o udělení výjimky z očkování. Jako důvod pro neočkování některými vakcínami uvedla zdravotní důvody a dále výhrady vyplývající z přesvědčení, víry a svědomí. Ředitelka mateřské školy jakožto správní orgán prvního stupně řízení přerušila a poučila zákonné zástupce dítěte, že se ohledně závěru o prominutí povinného očkování obrátila na krajskou hygienickou stanici a je nutno vyčkat jejího závěru. Lékařka krajské hygienické stanice v odpovědi uvedla, že se obrátila na ošetřující lékařku stěžovatelky, MUDr. K., která uvedla, že stěžovatelka nebyla očkována očkovací látkou Priorix, neboť její rodiče toto odmítají. Vzhledem k tomu uzavřela, že dítě nesplňuje podmínku povinného očkování. Matka stěžovatelky následně požádala o prodloužení přerušení řízení, neboť se snaží získat lékařské potvrzení kontraindikace očkování. Její žádosti bylo vyhověno.

[20] V dalším řízení matka předložila lékařskou zprávu kožní lékařky ze dne 25. 4. 2016, ve které lékařka uvádí: "*z dlouhobého hlediska vzhledem k recidivám dermatosy vhodné odložení dalšího očkování*". Dále doložila nové vyjádření MUDr. K., dle něhož bylo očkování proti spalničkám, zarděnkám a příušnicím odloženo na doporučení kožního lékaře. Ředitelka MŠ se opět obrátila na krajskou hygienickou stanici a požádala ji o posouzení doplněného skutkového stavu. Lékařka KHS ve zprávě ze dne 24. 5. 2016 uvedla, že z potvrzení kožní lékařky neplyne, že se jedná o kontraindikaci, neboť je zde uvedeno pouze doporučení odložení dalšího očkování. Pro potvrzení kontraindikace očkování je nutno uvést, zda se jedná o trvalou či dočasnou, a dále, kterých očkovacích látek se kontraindikace týká. Z těchto důvodů nelze předložené potvrzení považovat za dostatečné pro potvrzení kontraindikace očkování, pokud rodiče trvají na přijetí dítěte do školky, musí doložit vyjádření lékaře, které bude mít uvedené náležitosti.

[21] V návaznosti na to matka stěžovatelky zaslala ředitelce MŠ přípis ze dne 26. 5. 2016, ve kterém sdělila, že kontaktovala kožní i dětskou ošetřující lékařku stěžovatelky. Kožní lékařka jí sdělila, že na základě požadavku krajské hygienické stanice vydá nové potvrzení s určením lhůty 1 rok, po které stav dcery opět přezkoumá. Pediatr jí sdělil, že vyjádření, že očkování se odkládá na žádost doporučení specialisty, již podal a každé další považuje za zbytečné. Ke sdělení připojila zprávu kožní lékařky ze dne 26. 5. 2016, ve které je zopakován výše citovaný závěr ohledně vhodného odložení očkování, k němu je doplněno, že stav bude zhodnocen po roce.

[22] Lékařka krajské hygienické stanice na opětovnou žádost ředitelky MŠ o posouzení, zda z podkladů vyplývá kontraindikace očkování, uvedla, že z přiložených potvrzení toto jasně neplyne. Na základě tohoto vyjádření vydala ředitelka MŠ zamítavé rozhodnutí o

nepřijetí stěžovatelky k předškolnímu vzdělávání a z takto zjištěného skutkového stavu vycházel i odvolací správní orgán.

[23] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného konstatuje, že ve správním řízení vznikly pochybnosti o jednoznačnosti posouzení zdravotního stavu stěžovatelky, k jejich odstranění byla správně oslovena krajská hygienická stanice (§ 46 odst. 2 ve spojení s § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví). Ta se k hodnocení splnění podmínky kontraindikace vyjádřila několikrát, matka stěžovatelky s těmito závěry byla seznámena a reagovala na ně. Krajský soud však tuto významnou roli krajské hygienické stanice v řízení zcela opomenul a nijak se nevypořádal s jejím posouzením zdravotního stavu stěžovatelky a následným hodnocením jejího závěru ze strany správních orgánů.

[24] Krajský soud v napadeném rozsudku na straně jedné sice upozornil na situaci, v níž případné nejasnosti plynoucí z nedostatečně zjištěného skutkového stavu či z důvodu jiných pochybností na straně správního orgánu odůvodňují pořízení posudku revizního lékaře, případně krajské hygienické stanice; žalovanému v této souvislosti dokonce doporučil (byť alternativně), aby se v případě pochybností obrátil na krajskou hygienickou stanici. Na straně druhé však krajský soud již zcela opomenul fakt, že správní orgány postupovaly právě tímto způsobem (již v řízení v prvním stupni) a zohlednily stanovisko krajské hygienické stanice ve svém dalším postupu, včetně konečného rozhodování o žádosti žalobkyně. Tím rozhodnutí zatížil vadou, neboť nevycházel ze zjištěného skutkového stavu věci a opomenul zásadní skutečnosti, na kterých správní orgán postavil své rozhodnutí.

[25] Krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku překročil jemu svěřenou pravomoc, pokud hodnotil zdravotní stav stěžovatelky. Konkrétně dospěl k závěru, že *„se žalobkyně nemůže očkování očkovací látkou PRIORIX proti příušnicím, spalničkám a zarděnkám podrobit pro trvalou kontraindikaci“* (viz bod 26 napadeného rozsudku). Jak bylo výše uvedeno, správní orgán ani krajský soud nejsou orgány kompetentními k odbornému hodnocení zdravotního stavu žalobkyně, ani k interpretaci lékařské zprávy, která by mohla vzbuzovat důvodné pochybnosti týkající se závěru o tom, že zdravotní stav žalobkyně brání podání očkovací látky (k tomu srov. bod [17] tohoto rozsudku). Krajský soud tudíž nemohl v uvedené věci kvalifikovaně posoudit, zda na straně žalobkyně existuje trvalá kontraindikace ve smyslu § 46 odst. 2 ve spojení s § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví, resp. zda je žalobkyně v takovém zdravotním stavu, který brání podání očkovací látky (s ohledem na závěry Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 16/14). Pokud takto krajský soud postupoval, napadený rozsudek zatížil vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.

[26] Námitka stěžovatele, že krajský soud nepostupoval správně, neboť zohlednil novelu školského zákona, který s účinností od 1. 9. 2017 zavádí povinnou docházku do předškolního vzdělávání, bez ohledu na očkování, které dítě prodělalo, je rovněž důvodná. NSS zdůrazňuje, že krajské soudy vychází při přezkumu správních rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Z tohoto pravidla existují určité výjimky [k tomu srov. věci mezinárodní ochrany (viz nález Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 425/16); nebo nutnost zohlednění příznivější právní úpravy při rozhodování o vině a trestu (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46)]. V této věci však nejsou tyto výjimky z povahy věci použitelné. Krajskému soudu navíc nepřísluší hodnocení vhodnosti právní úpravy (k tomu srov. rozsudek NSS čj. 5 As 317/2016).

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Z uvedených důvodů dospěl NSS 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.

[28] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li NSS rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným NSS ve zrušovacím rozhodnutí.

[29] V dalším řízení se tedy krajský soud bude zabývat zejména účastí krajské hygienické stanice ve správním řízení a obsahem jejího vyjádření. Vezme přitom v úvahu skutečnost, že správní orgány z tohoto vyjádření při svém rozhodování vycházely. Pokud by měl krajský soud pochybnosti o závěrech krajské hygienické stanice (které lze považovat za odborného charakteru), může si nechat zpracovat posudek znalce či jiného odborného orgánu, které příslušnými odbornými znalostmi disponují (viz § 127 odst. 1 věty prvé a druhé o. s. ř. za použití § 64 s. ř. s.; srov. také rozsudek NSS ze dne 12. 5. 2015, čj. 7 As 69/2014-50).

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. srpna 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu