



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Jana Pasera a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **nezl. P. R.**, zastoupeného zákonnou zástupkyní B. Z., zastoupeného Mgr. Robertem Cholenským, advokátem se sídlem Bolzanova 461/5, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2010, čj. KUJI 38442/2010, sp. zn. OSMS 283/2010 Odv., v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 10. 2011, čj. 29 A 69/2010 - 36,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Ředitelka Mateřské školy Náměšť nad Oslavou Třebíčská, příspěvková organizace, rozhodnutím ze dne 22. 4. 2010 nepřijala žalobce k předškolnímu vzdělávání v mateřské škole. Uvedla, že žalobce nesplňoval podmínky § 50 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), protože se nepodrobil pravidelným očkováním stanoveným ve vyhlášce č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem (dále jen „vyhláška“).

[2] Ředitelka Mateřské školy Náměšť nad Oslavou Husova, příspěvková organizace, rozhodnutím ze dne 30. 4. 2010 rovněž nepřijala žalobce k předškolnímu vzdělávání v mateřské škole pro nesplnění podmínek § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví.

[3] Žalobce podal proti oběma rozhodnutím odvolání. Žalovaný neshledal pochybení ředitele, proto rozhodnutím ze dne 20. 5. 2010 zamítl odvolání žalobce a obě rozhodnutí potvrdil.

II.

[4] Žalobce rozhodnutí o odvolání napadl žalobou u Krajského soudu v Brně. Krajský soud rozhodnutím označeným v záhlaví žalobu zamítl. Uvedl, že pod žádný z taxativně vymezených diskriminačních důvodů dle zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (dále jen „antidiskriminační zákon“) nelze podřadit skutečnost, že žalobce nepodstoupil povinné očkování. Dle krajského soudu vychází antidiskriminační zákon z toho, že s osobami je možné zacházet odlišně na základě jejich individuálních charakteristik a vlastností. Naopak obecné charakteristiky bývají často spojeny se stereotypy a předsudky. Skutečnost, že se žalobce podrobuje individuálnímu očkovacímu plánu, však nelze podřadit pod obecnou charakteristiku.

[5] Řediteli školy zákonná úprava nedává možnost nepostupovat podle § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví, ani toto ustanovení různě vykládat. Krajský soud dále uvedl, že rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 42/2010 - 92 neměl žádný dopad na projednávanou věc, neboť nepřijetí dítěte do mateřské školy není možné považovat za sankci, a to ani nepřímou. Krajský soud k tomu citoval *Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání* ze dne 8. 12. 2010. Podle tohoto dokumentu vyplývá přímo ze zákona, že v případě nesplnění podmínek § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví nemůže být dítě přijato do mateřské školy, a výše uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na tom nic nemění, protože nepřijetí dítěte není správní sankcí, ale povinností školy vyplývající ze zákona. Závěrem soud uvedl, že nepokládá za nezbytné vyjadřovat se k dalším skutečnostem uvedeným v žalobě, neboť se dle jeho názoru jedná o polemiku nad vhodností současné právní úpravy, o čemž soudu nepřísluší rozhodovat.

III.

[6] Proti tomuto rozhodnutí krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) včas kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[7] Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že na něj nedopadá žádný z důvodů uvedených v antidiskriminačním zákoně. Stěžovatel se domnívá, že na něj dopadá důvod víry a světového názoru. Jedná se o obecné pojmy; různý postoj rodičů k očkování svých dětí je projevem jejich vnitřního přesvědčení, tedy víry a světového názoru, což potvrdil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 449/2006. Víra a světový názor se zde prolínají s rodičovským právem na volbu zdravotní péče u jejich dítěte a též s právem dítěte na zdraví.

[8] Stěžovatel nesouhlasil s tím, že by ředitel školy neměl jinou možnost než nepřijmout dítě, které nesplňuje podmínky § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví. V prvé řadě jsou soudy a jiné správní orgány povinny aplikovat nejen zákony, ale i jim nadřazené předpisy ústavního pořádku včetně ustanovení Listiny základních práv a svobod o svobodě myšlení a svědomí, právu na zdraví, na vzdělání a rodičovských právech a současně zákaz diskriminace. Pokud se tedy krajský soud vypořádal s antidiskriminačním zákonem odkazem na taxativní výčet důvodů, nevypořádal se s antidiskriminačním ustanovením Listiny, jež obsahuje jako důvod diskriminace i „jiné postavení“. Soud se rovněž nevypořádal s čl. 4 Listiny a neprovedl test proporcionality, přestože stěžovatel v žalobě na nepřiměřenost opatření upozorňoval. Stěžovatel uvedl, že „*zamezení přístupu stěžovateli k předškolnímu vzdělávání tudíž není zjevně přiměřené a jeho skutečným účelem je trestat rodiče za nerespektování státního očkovacího kalendáře, nikoliv ochrana zdraví*“.

[9] Stěžovatel v žalobě rovněž upozorňoval na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 42/2010 - 92, který shledal úpravu povinného očkování v tehdy platné vyhlášce č. 439/2000 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, za protiústavní. Protiústavní je tak i nyní platná vyhláška. Současná úprava obsahuje v § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví pouze prázdný odkaz, protože žádné očkování ústavně konformním způsobem stanovené není a nebylo. Tento stav je nutné dle stěžovatele vyložit tak, že platná právní úprava pro přístup dítěte do školky žádné očkování nevyžaduje. Soud se v napadeném rozsudku s tímto argumentem nevypořádal a bezdůvodně zvolil ten výklad práva, který je v neprospěch stěžovatele, přestože měl zvolit výklad ústavně konformní, jenž šetří základní práva stěžovatele v maximální možné míře.

[10] Stěžovatel se dále ztotožnil s názorem vysloveným ve zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu i s nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 a Pl. ÚS 35/95, jež se týkaly tzv. výhrady zákona. Vyslovil názor, že Ministerstvo zdravotnictví a jeho Národní imunizační komise jsou ovládány spolupracovníky společnosti GlaxoSmithKline, s. r. o. a lidmi vyšetřovanými z korupce. Ministerstvo se tak dle stěžovatele snaží zajistit uvedené společnosti co největší odbyt v rozporu se zájmy očkováných dětí, o čemž má svědčit již to, že Česká republika nařizuje devět povinných očkování, zatímco západní evropské státy žádné nebo nejvíce čtyři. Proto je zde výrazný veřejný zájem, aby nařízení každého očkování prošlo Poslaneckou sněmovnou. Současná úprava, kdy jsou konkrétní očkování nařizována pouhou vyhláškou, je protiústavní.

[11] Stěžovatel v závěru shrnul, že řediteli mateřské školy i soudu současná úprava umožňuje neaplikovat zákonné ustanovení a prázdný odkaz v zákoně, pokud je zde rozpor s nadřazeným právní předpisem, tj. Listinou a Ústavou. Pokud soudu vznikly další pochybnosti, měl věc předat k posouzení Ústavnímu soudu. Mimoto se soud nevypořádal s četnými námitkami v žalobě, které ústavnost úpravy zpochybňovaly.

IV.

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nesouhlasí s námitkou stěžovatele, že volba individuálního očkovacího plánu je projevem víry a světového názoru rodičů dítěte. Podle názoru žalovaného stěžovatel tyto pojmy velmi rozšiřuje. S odkazy na literaturu upozorňuje, že pojem světový názor je spojen s úvahami o podstatě a významu světa, víra pak označuje vymezený systém vyznání, charakteristický představami o Bohu, věčnosti a účasti na společných náboženských úkonech. Světový názor je tomu srovnatelný systém, ovšem bez představ o transcendentním vztahu. Světovým názorem mohou být i politická přesvědčení, pokud nejsou omezena jen na jednotlivé otázky, nýbrž jsou ucelená. Žalovaný proto považuje napadený rozsudek krajského soudu za zákonný a správný a ztotožňuje se rovněž s důvody, které soud předložil. Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti.

V.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti ve výše vymezeném rozsahu a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

a) K tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku

[15] Nejvyšší správní soud se musel nejprve zabývat tvrzenou nepřezkoumatelností rozsudku. Pokud by totiž shledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným, nemohl by posuzovat další

kasační námitky stěžovatele. Nepřezkoumatelnost měla spočívat v tom, že se soud nevypořádá s vybranými ustanoveními Listiny, neprovedl test proporcionality a nedostatečně se vypořádá s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 42/2010 - 92 a ústavností zákonné úpravy.

[16] Byť odůvodnění rozsudku krajského soudu v této věci nebylo vyčerpávající, Nejvyšší správní soud má za to, že se krajský soud dostatečně věnoval všem žalobním bodům. Ve vztahu k žalobním bodům již vyložil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, že „*právní důvody nezákonnosti (či nicotnosti) napadeného správního rozhodnutí pak musí být tvrzeny alespoň tak, aby soud při aplikaci obecného pravidla, že soud zná právo, mohl dostatečně vymezit, kterým směrem, tj. ve vztahu k jakým právním předpisům bude směřovat jeho přezkum.*“ Stěžovatel v žalobě ani v jejím doplnění žádnými ustanoveními Listiny ani Ústavy neargumentoval; krajský soud tak neměl povinnost se k nim výslovně vyjadřovat, přestože je samozřejmě při rozhodování vždy vázán i ústavními zákony (plyne z čl. 95 Ústavy).

[17] Provedení testu proporcionality stěžovatel požadoval ve vztahu k ustanovením antidiskriminačního zákona, a to navíc pouze implicitně. Krajský soud se otázce použití tohoto právního předpisu dostatečně věnoval a z odůvodnění rozsudku vyplývá, že k provedení testu proporcionality neshledal důvod. To, že stěžovatel s odůvodněním rozsudku krajského soudu nesouhlasí, je už předmětem věcného přezkumu rozsudku. Ve vztahu k rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 42/2010 - 92 zvolil sám stěžovatel svou argumentaci v doplnění žaloby tak, že tvrdil, že i v jeho případě jde o uložení sankce. Není tak překvapivé, že právě k tomu se krajský soud v rozsudku vyjadřoval, a ve vztahu k rozsudku Nejvyššího správního soudu citoval i doporučení veřejného ochránce práv. Námitka stěžovatele vztahující se k § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak není důvodná.

b) K tvrzené vadě řízení

[18] Ačkoliv stěžovatel v bodu II. doplnění kasační stížnosti ze dne 12. 1. 2012 uvedl i kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., žádné skutečnosti, jež by tomuto kasačnímu důvodu odpovídaly, v kasační stížnosti ani jejím doplnění neuváděl. Nejvyšší správní soud se proto touto otázkou nad rámec § 109 odst. 4 s. ř. s. nezabýval. Ani tato námitka stěžovatele tak není důvodná.

c) K tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem

[19] V době po podání kasační stížnosti se právní úpravou povinnosti fyzických osob podrobit se očkování zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. V usnesení čj. 8 As 6/2011 - 120 vyslovil, že „*[r]ámcová úprava povinnosti fyzických osob podrobit se očkování stanovená v § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví, a její upřesnění ve vyhlášce č. 537/2006 Sb. odpovídají ústavně právním požadavkům, podle nichž povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny)*“ (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[20] Rozšířený senát tento závěr zdůvodnil tak, že zákon o ochraně veřejného zdraví stanoví v § 46 vybraným skupinám fyzických osob sice rámcově, ale dostatečně jasně a určité samotnou povinnost nechat se očkovat, a to v rámci pravidelného nebo zvláštního očkování, a s tím související povinnost podstoupit před tím vyšetření stavu imunity. Na tuto právní úpravu pak mimo jiné navazuje i § 50 zákona, o němž se opírala i správní rozhodnutí ve věci. Vyhláška pak zejména upřesňuje, u jakých infekčních nemocí a v jakých termínech se povinnost podrobit se pravidelnému nebo zvláštnímu očkování uplatňuje, a stanoví další podrobnosti. Podstatné však je, že primární právní povinnost, zde povinnost podrobit se očkování, je stanovena zákonem. Prováděcí vyhláška tuto povinnost pouze upřesňuje.

[21] Na základě uvedeného usnesení rozšířeného senátu je třeba vycházet i v nyní projednávané věci z existence zákonné povinnosti fyzické osoby podrobit se pravidelnému očkování. I Ústavní soud v nálezu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 449/06, dovodil, že tato zákonná povinnost není v rozporu s právními předpisy vyšší právní síly a toliko připustil, že její nesplnění nemusí být ve výjimečných případech sankcionováno.

[22] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se výslovně odklonil od závěru přijatého v rozsudku čj. 3 Ads 42/2010-92 [viz zejm. část IV. b) zmiňovaného usnesení], odkaz stěžovatele na tento rozsudek proto nemůže obstát. Stěžovatel dále namítal, že povinnost očkování dětí je v rozporu s rodičovským právem na volbu zdravotní péče u dítěte a dále s právem na svobodné projevení víry a světového názoru jednotlivce v souvislosti se zákazem diskriminace.

[23] V souladu se závěry rozšířeného senátu je třeba podrobit posouzení zásahu do těchto i dalších práv jednotlivce způsobených povinným očkováním testu proporcionality, jak je uplatňován Evropským soudem pro lidská práva (obdobné požadavky vyslovil také Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 449/06). Tento test se skládá ze tří kroků: omezení práva 1) musí být stanoveno „zákonem“, 2) musí sledovat legitimní cíl a 3) musí být přiměřené sledovanému cíli, resp. nezbytné k jeho dosažení.

[24] Ke splnění první podmínky se Nejvyšší správní soud podrobně vyjádřil ve zmiňovaném usnesení rozšířeného senátu čj. 8 As 6/2011 - 120, jak je uvedeno výše (viz odst. [19] – [20]). Tato podmínka je proto splněna, neboť primární právní povinnost je stanovena zákonem.

[25] Legitimním cílem, který právní úprava povinného očkování ve stanovených případech sleduje, je ochrana veřejného zdraví. Legitimitu tohoto cíle potvrdil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 449/06. Ústavní soud uvedl, že povinné očkování je „*evidentně [...] opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu veřejné bezpečnosti, zdraví a práv a svobod druhých*“. Ústavní soud rovněž poukázal na omezenou možnost soudního přezkumu stanovení povinného očkování ve vztahu k určitému onemocnění: „*Rozhodnutí zákonodárce o tom, že určitý druh očkování bude povinný, je rozhodnutím, které realizuje možnost stanovenou explicitě v čl. 26 Úmluvy. Jde o rozhodnutí, které je v prvé řadě otázkou politickou a expertní, a proto je tu i velmi omezená možnost ingerence Ústavního soudu. Takové rozhodnutí zákonodárce požívá ve vztahu k citované Úmluvě poměrně velký prostor pro politické uvážení, v jehož rámci nelze rozhodnutí zákonodárce (resp. prováděcího předpisu exekutivy) o stanovení povinnosti podrobit se určitému druhu očkování přezkoumávat (margin of appreciation)*“. Obdobně ani rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nemůže nahradit závěr zákonodárce nebo exekutivy o tom, že určité infekční nemoci vyžadují povinné očkování. Účinnou ochranu základních práv, jež jsou v konfliktu s veřejným zájmem na ochraně zdraví, lze podle Ústavního soudu zajistit v případě očkování podstatně šetrněji – spíše než zpochybněním ústavnosti určitého druhu očkování jako takového, pečlivým zvážením okolností konkrétního případu.

[26] Pro posouzení třetího kroku testu proporcionality je nezbytné, aby jednotlivec tvrdil výjimečné okolnosti, které by měly převážet nad ochranou veřejného zdraví (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 449/06, podle něhož musí existovat „*okolnosti, které zásadním způsobem volají pro zachování autonomie dané osoby*“). K stěžovatelem tvrzenému zásahu do jeho základních práv se v uvedeném nálezu Ústavní soud již v obecné rovině vyslovil. Uvedl, že „*[p]ovinné očkování je ve vztahu k základnímu právu stěžovatele svobodně projevovat své náboženství nebo víru přípustným omezením tohoto základního práva, neboť jde evidentně o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu veřejné bezpečnosti, zdraví a práv a svobod druhých*“ a „*[p]ovinné očkování je v obecné rovině plně ospravedlnitelné též ve vztahu k dalším základním právům stěžovatele*“.

[27] 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 projeví „*právě tím, že z důvodu zájmu na zdraví nezletilého odmítli následovat doporučený 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. Jak uvedl Ústavní soud, povinnost očkování sleduje legitimní cíl, tj. ochranu veřejného zdraví, který nad takovými odlišnými názory rodičů očkováných dětí převáží. Byť má každý právo na vlastní názor i právo své názory svobodně projevovat (čl. 15 a 16 Listiny), není možné očekávat, že by v demokratickém právním státě mohl z důvodu odlišného názoru nerespektovat platné a účinné právní předpisy. Pokud by tak přece učinil, musí počítat s odpovídajícími právem stanovenými následky.

[28] Za výjimečné důvody vztahující se ke stěžovateli, jež by mohly převážit nad ochranou veřejného zdraví, není možné považovat ani tvrzení stěžovatele o provázanosti Ministerstva zdravotnictví, Národní imunizační komise a společnosti GlaxoSmithKline. I kdyby takové skutečnosti byly prokázány, ani ty by neospravedlňovaly neplnění zákonem uložené povinnosti.

[29] Konečně není možné přisvědčit stěžovateli v tom, že si ředitel školy může sám posoudit ústavnost vyhlášky jakožto podzákonného právního předpisu, a dle svého uvážení ji neaplikovat. Podle čl. 95 odst. 1 může jedině soud posuzovat soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo mezinárodní smlouvou, jež je součástí právního řádu. Orgány správy jsou však vázány zákony i podzákonnými právními předpisy (§ 2 spr. ř.). Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 449/06 sice umožnil, aby orgány státní správy za výjimečných okolností nesplnění povinnosti očkování nesankcionovaly, ani z tohoto nálezu však není možné dovodit to, že by si orgány státní správy mohly samy posuzovat ústavnost podzákonných předpisů a příležitostně je neaplikovat.

[30] Nejvyšší správní soud je vázán rozsahem námitek uvedených v kasační stížnosti (vyjma vad dle § 109 odst. 4 s. ř. s.). Řízení ve správním soudnictví není založeno na zásadě vyšetřovací, soud proto nemůže domýšlet argumenty za účastníka řízení. Případné žalobní důvody, které by stěžovatel nezopakoval v kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud nemůže v tomto řízení zohlednit.

[31] Stěžovatel tak neprokázal, že by povinné očkování proti nemocem, u nichž se očkování nepodrobil, způsobilo nepřiměřený zásah do jeho práv (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 17/2005 - 120, 4 As 11/2011 - 97 a 8 As 6/2011 - 142).

VI.

[32] Kasační stížnost žalovaného Nejvyšší správní soud zamítl, neboť neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným ani nezákonným, aniž by shledal vadu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u ě n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 29. března 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu