



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobců: a) [REDACTED]

[REDACTED] oba zastoupeni pro dané soudní řízení obecným zmocněncem MUDr. Janem Vavrečkou, Ph.D., bytem Řešovská 566/26, Praha 8, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, v řízení o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 7. 2015, č. j. KULK 53213/2015, OŠM 1790/2015, a č. j. KULK 53222/2015, OŠM 1791/2015, **t a k t o :**

- I. **Žaloba se z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci napadají žalobou podanou dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v záhlaví specifikovaná rozhodnutí žalovaného. Žalovaný těmito rozhodnutími zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí Mateřské školy v Jilemnici ze dne 11. 5. 2015, kterými žalobci nebyli přijati od 1. 9. 2015 k předškolnímu vzdělávání v dané mateřské škole. Důvod jejich nepřijetí spočíval v tom, že nesplnili požadavky 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“), tj. že se nepodrobili stanoveným pravidelným očkováním, aniž by měli doklad o tom, že jsou proti nákaze imunní nebo se nemůžou očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci.

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě

[2] Soud předně konstatuje, že žalobci v průběhu řízení upravovali obsah svých žalobních námitek. Žalobu podali dne 14. 9. 2015, spolu s touto žalobou podali návrh na vydání předběžného opatření (který soud zamítl usnesením ze dne 13. 10. 2014, č. j. 30A 99/2015 – 52). Při jednání konaném dne 23. 2. 2016 obecný zmocněnec žalobců předložil soudu materiál nazvaný „společné doplnění žalob a sjednocení žalobních námitek“, který se týká jak této věci, tak věci vedené u krajského soudu pod sp. zn. 30A 61/2014 (v níž jsou předmětem přezkumu rozhodnutí, kterými žalovaný zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutím o jejich nepřijetí k předškolnímu vzdělávání v Mateřské škole v Jilemnici od 1. 9. 2014). Soud bude v níže podaném přehledu vycházet z materiálu předloženého obecným zmocněncem žalobců dne 23. 2. 2016, v němž je obsažena poslední verze jejich žalobní argumentace. Uvedený materiál je členěn na část společnou (pro věci projednávané pod sp. zn. 30A 61/2014 a 30A 99/2015) a na části „individuální“.

[3] Ve „společné“ části žalobci uvádějí, že žalovaný proti nim aplikoval v daných případech „nepoužitelné“ právní předpisy, a to § 46 odst. 1 a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví a vyhlášku č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem. V důsledku toho došlo k protiprávnímu zásahu do jejich základních práv a svobod, a to hmotných práv i práva na spravedlivý proces.

[4] Žalobci předně namítají, že mají právo na ochranu všech svých základních práv stanovených Úmluvou o ochraně základních práv a lidských svobod (dále jen „Úmluva“), Úmluvou o lidských právech a biomedicíně (dále jen „Úmluva o biomedicíně“), Listinou základních práv EU (žalobci označovanou jako „Charta“) a Listinou základních lidských práv a svobod (dále jen „Listina“). Právo na ochranu svých základních práv a svobod mají v tom nejširším možném rozsahu, kterou poskytuje tato čtveřice právních předpisů „chápaná jako celek“. Podle žalobců je v jejich věci založena rovněž působnost Listiny základních práv EU, neboť pravidla obsažená v § 46 odst. 1 a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví omezují svobodu volného pohybu neočkovaných osob a svobodu volného pohybu služeb předškolního vzdělávání v EU. Působnost Listiny základních práv EU je založena také proto, že jakákoliv spotřeba registrovaných léčivých přípravků spadá pod působnost směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES ze dne 6. listopadu 2001 o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků.

[5] Česká republika „materiálně“ omezila základní práva neúplně očkovaných dětí desíti samostatnými „represivními opatřeními“ – povinnostmi být pro účast v dětských kolektivech očkovaní proti tetanu, záškrtu, černému kašli, dětské obrně, žloutence typu B, hemofilům typu B, spalničkám, příušnicím a zarděnkám a povinností být pro účast v dětských kolektivech očkovaní proti těmto devíti onemocněním podle očkovacího kalendáře. U každého z uvedených „represivních opatření“ by proto měla být zvláště odůvodněna jeho nezbytnost pro ochranu veřejného zdraví v demokratické

společnosti. Ani jedno z těchto opatření však nebylo nikdy řádně odůvodněno, spisová dokumentace ve správním řízení neobsahuje žádné dokumenty ani materiály, které by představovaly podklad pro takové odůvodnění. Žalovaný dokonce tvrdí, že nic takového mu nepřísluší. Nepřezkoumatelnost souladu těchto „represivních opatření“ s pravidly Úmluvy, Úmluvy o biomedicíně, Listiny základních práv EU a Listiny dle žalobců zakládá nepoužitelnost § 46 odst. 1 a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví a vyhlášky č. 537/2006 Sb. Podle žalobců přitom ani jedno z označených „represivních opatření“ samostatně není nezbytně nutné v demokratické společnosti na ochranu veřejného zdraví. Žalovaný žádné odborné odůvodnění nezbytnosti těchto opatření nepředložil, žalobci naopak tvrdí, že nezbytná nejsou.

[6] Žalobci dále namítají, že povinnost očkování jako taková a nezbytnost fyzické eliminace neočkovaných dětí z kolektivů jsou dvě principiálně odlišná „represivní opatření“, která sledují odlišné medicínské cíle a musí mít jiná odborná odůvodnění. Povinnost očkování v právním řádu sleduje dosažení fyzického naočkování jednotlivce, tedy dosažení jeho imunologické ochrany. Splnění této povinnosti poté zvyšuje proočkovanosť populace, je tedy třeba prokázat, že existuje reálný a významný užitek z toho, že vyšší počet osob bude očkován proti určité nemoci. Tímto způsobem je v právu ČR odůvodněn § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Povinnost nepřijmout neočkované dítě do mateřské školky nebo do jiného dětského kolektivu je ale opatřením, které má jiné účinky. Proočkovanosť populace se eliminací neočkovaného dítěte z kolektivu vůbec nezvýší, musí tak existovat dostatečně významné zdravotní riziko, které pramení z přítomnosti neočkovaného dítěte v kolektivu jiných dětí, toto riziko je třeba prokázat a posoudit. Žádné takové odůvodnění § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví však neexistuje. Vztah uvedených ustanovení je dnes takový, že každé povinné očkování se v ČR automaticky a bez možnosti jakékoliv odchylky stává očkováním nezbytným pro účast dítěte v dětských kolektivech. Což je absurdní, protože povinnost dítěte očkovat a povinnost k vyhození neočkovaného dítěte z kolektivu musí být po odborné stránce zdůvodněny jiným způsobem. Ustanovení § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví je tedy v rozporu s Úmluvou, Úmluvou o biomedicíně, Listinou i Listinou základních práv EU, neboť neumožňuje zohlednit žádné odborné či vědecké odůvodnění, které by prokazovalo, že přítomnost dětí očkovaných jiným způsobem v dětských kolektivech nepředstavuje pro ochranu veřejného zdraví žádné významnější zdravotní riziko. Jako příklad uvádějí žalobci očkování proti tetanu, které může být užitečné a prospěšné pro dané dítě, je však medicínský nesmysl, že představuje podmínku pro účast dítěte v dětském kolektivu. Odmítnutí přijetí dítěte, které není očkováno proti tetanu, do školky, neprospěje vůbec nikomu. Ostatně mnoho evropských zemí má povinná očkování, která nejsou podmínkou pro účast v dětských kolektivech.

[7] Žalobci dále namítají, že § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví se plně realizuje až obsahem podzákonného právního předpisu (vyhlášky č. 537/2006 Sb.), kterému neposkytuje žádný omezující a soudně přezkoumatelný rámec. Dostává se tak do rozporu se zásadou výhrady zákona, která je jako podmínka pro omezování základních lidských práv obsažena v Úmluvě o biomedicíně, Listině i Listině základních práv EU. Úmluva sice umožňuje omezování základních práv i podzákonnými předpisy, podle judikatury ESLP však nemůže být moc exekutivy nad

lidskými právy neomezená. Pokud ve vnitrostátním právu existuje takový stav, je příslušná právní úprava v rozporu rovněž s Úmluvou. Obsah vyhlášky č. 537/2006 Sb. je odůvodněn potřebou očkování populace proti infekčním nemocem, nikoliv potřebou úpravy specifického přístupu k neočkovaným dětem k populaci. Nelze rozumně tvrdit, že vyhláška uváženě, přiměřeně a pouze v nezbytné míře naplňuje účel fyzické separace neočkovaných dětí z dětských kolektivů, neboť tato hlediska nebyla vůbec zohledněna při stanovování počtu povinných očkování a očkovacího kalendáře. Vtažení vyhlášky přes § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví do účinků § 50 téhož zákona zakrývá skutečnost, že neexistuje žádný právní předpis, který by samostatně uvážil, jaká opatření jsou nezbytná ve vztahu k neočkovaným dětem.

[8] Žalobci namítají, že žalovaný porušil jejich právo na rovnost zbraní. Domnívají se, že pokud správní orgány aplikují v neprospěch účastníků (s účinkem omezení jejich základních práv) právní předpisy, jejichž nezbytnost musí být odborně odůvodněna, mají účastníci takového správního řízení právo zpochybnit expertní odůvodnění nezbytnosti těchto předpisů svými odborníky, a to ještě před vydáním pravomocného správního rozhodnutí. Žalovaný však nezajistil žádné dokumenty či stanoviska, které by mohli žalobci se svými experty účinně zpochybnit.

[9] Žalobci dále tvrdí, že znemožněním přístupu do mateřské školky byli diskriminováni oproti jiným dětem na základě svého věku, což je neslučitelné jak se všemi čtyřmi základními lidskoprávními předpisy, tak se zákonem č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (dále jen „antidiskriminační zákon“). Podle žalobců neexistuje žádný přesvědčivý odborný argument, proč činit mezi dětmi ve věku 3–6 let rozdíl oproti dětem ve věku 6–15 let (pokud jde o vylučování z dětských kolektivů).

[10] Dále žalobci namítají, že základní práva a svobody mají ve všech státech jednotný obsah. Cílem mezinárodní a unijní ochrany základních práv je zabránit „vnitrostátním lobby“ i zákonodárcům provádět „subjektivní projekce“ a dávat základním právům obsah „tradicionalistický“. Mezi 31 evropskými zeměmi je však povinné očkování a vylučování neočkovaných dětí z kolektivů upraveno tak odlišným způsobem, že jej nelze vysvětlit a obhájit objektivními epidemiologickými rozdíly mezi jednotlivými státy. Dané srovnání tak představuje důkaz svévole států při omezování základních práv v souvislosti s očkováním. Jedná se o relevantní důkazy, které by soud měl zohlednit.

[11] Podle žalobců žalovaný dále nesprávně interpretoval právní účinky předchozích nálezů Ústavního soudu, zejména nálezu Pl. ÚS 19/14. Obecné soudy i správní orgány jsou povinny aplikovat pouze *ratio decidendi* nálezů Ústavního soudu, což nelze provést odkazem na to, že Ústavní soud již v podobné věci rozhodoval. Je totiž podstatné, jaké byly okolnosti původního sporu, jaké byly námitky stěžovatelů, ochrany jakých práv se stěžovatelé domáhali atd. Nálezy Pl. ÚS 16/14 a Pl. ÚS 19/14 vycházejí z předpokladu, že existuje odborné odůvodnění nezbytnosti výše uvedených „represivních opatření“, bylo tak zjevnou chybou stěžovatelů v daných případech, že od počátků svých řízení nenapadali účinně nezbytnost proti nim použitých opatření a zvolili jiný způsob právní argumentace a jiné námitky. Případy

osob, které vedly k předmětným nálezům Ústavního soudu, jsou tedy odlišné od jejich případů. Žalovaný pochybil, jestliže nedbal těchto rozdílů.

[12] V „individuální“ části žaloby týkající se řízení vedeného pod sp. zn. 30A 99/2015 žalobci namítli, že žalovaný se dopustil procesních pochybení a porušení procesních práv žalobců, zejména práva na spravedlivý proces. Konkrétně se žalovaný nevypořádal s námitkou aplikační přednosti mezinárodního práva vůči Listině a nerespektoval „volbu práva“ žalobci, kteří se domáhali ochrany svých základních práv stanovených v Úmluvě, Úmluvě o biomedicíně a Listině základních práv EU. Žalobci dále namítali použití právních předpisů nepoužitelných z toho právního důvodu, že představují předpisy udělující vnitrostátní exekutivě nepřiměřeně širokou moc, a použití blanketních zákonů k omezování jejich základních práv, také s touto námitkou se žalovaný nevypořádal. Dále namítali nerespektování judikatury ESLP žalovaným, vznesli námitku výhrady zákona k omezování základních práv, námitku porušení práva na rovnost zbraní a nepodání řádného odůvodnění správního rozhodnutí. Žalovaný podle žalobců ničím nenahradil svou přiznanou nezpůsobilost zabývat se expertními otázkami a expertním přezkumem odůvodnění „represivních opatření“ ve správním řízení. Žalovaný vypořádal jejich námitku působnosti Úmluvy základních práv EU na věc sporu ve zjevném rozporu s judikaturou Soudního dvora EU. Žalovaný se dále nevypořádal s námitkou významně nižšího omezování základních práv neočkovaných dětí ve většině států Evropy a odmítl tvrzení a důkazy, které mají srovnávací charakter, nevypořádal se rovněž s námitkou proti nezbytnosti očkování proti tetanu pro účast dítěte v mateřské školce. Žalovaný podle žalobců také neunesl své důkazní břemeno ve věci samé, neboť jeho procesní povinností bylo označit a odůvodnit, komu jde ku prospěchu konkrétní „represivní opatření“, jehož použitím žalovaný dosáhne omezení základních práv účastníků řízení.

[13] Žalobci dále uvedli, že žalovaný použil „zjevně nesprávné a nepoužitelné“ argumenty k odůvodnění svých rozhodnutí a odkázali v této souvislosti na námitky obsažené v původně podané žalobě pod písmeny IX. a), b), c) a d) [pozn. soudu – zřejmě měli na mysli body XI. a), b), c) a d) původní žaloby]. Zde žalobci podrobně polemizovali s argumentací obsaženou v odůvodnění napadených rozhodnutí žalovaného. Pod písm. a) žalobci k závěru žalovaného, podle něž zákonní zástupci žalobců „neproporčně nadřazují zájmy svých dětí nad zájmy ostatních dětí“, uvedli, že žalovaný mohl prokázat, že ochrana práv žalobců by skutečně byla neproporcionální vůči ochraně práv jiných dětí, pokud by ovšem nejprve prokázal, že ochrana práv jiných dětí aplikací § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví proti žalobcům je nezbytná. Žalovaný však nic takového neučinil. Žalovaný dle žalobců zřejmě vycházel z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/14. Ústavní soud však při aplikaci testu proporcionality na § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví pominul, že nezbytnost § 50 musí být posouzena pro každé z devíti očkování zvlášť. Pod písm. b) žalobci k závěru žalovaného, že právní úprava povinného očkování nespadá pod působnost práva EU, namítli, že uložení povinnosti očkování ve vnitrostátním právu není totéž, co přijetí zákazu přístupu neočkovaných dětí do dětských kolektivů a skupin včetně mateřských školek. Povinnost očkování sama o sobě nezasahuje do práv upravených unijním právem, a proto zde není založena působnost Listiny základních práv EU. Ale jiná vnitrostátní omezující opatření, která z povinného očkování již činí bariéru volného pohybu služeb a která omezují svobodu usazování,

působnost Listiny základních práv EU zakládají. Pod písm. c) žalobci uvedli, že jejich nepřijetí do mateřské školy nelze interpretovat tak, že nevyhověli podmínkám zákona. Dle žalobců je to „ryze formální aspekt věci“. Žalobci nevyhověli účelu zákona, kterým je dosažení jejich imunologické ochrany. Očkování mění zdravotní stav jednotlivce. Tvzení žalovaného, že „zdravotní stav nemá vliv na přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání“, tak je dle žalobců „důkazem hlubší dezorientace“ žalovaného v expertní problematice. Konečně pod písm. d) žalobci polemizovali se závěrem žalovaného, podle nějž jejich nepřijetí k předškolnímu vzdělávání nepředstavuje diskriminaci na základě věku. Žalobci položili otázku, v čem neočkované děti ve věku 3–5 let ohrožují své „spolužáky“ více než neočkované děti ve věku 6–9 let, a podrobně rozebrali, proč dle jejich názoru neexistuje žádný důvod k rozlišování mezi uvedenými věkovými kategoriemi. Učinili tak zvláště ve vztahu ke každému očkování.

I. Shrnutí vyjádření žalovaného

[14] Žalovaný ve vyjádření k žalobě (ze dne 12. 10. 2015) uvedl, že správní orgán je povinen rozhodovat u skutkově shodných nebo podobných případů tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly. Správní orgán musí rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími správních orgánů, správních soudů i Ústavního soudu, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů. Námitkami obsaženými v žalobě se opakovaně a podrobně zabýval jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud. Námitky opakovaně vyvrátil a opakovaně dospěl ke stejným závěrům jako žalovaný. Právní názor správních orgánů prvních i druhých stupňů, krajských soudů, Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu je v otázce podmínky povinného očkování pro přijetí k předškolnímu vzdělávání dlouhodobě jednotný. Pouhá skutečnost, že žalobci mají odlišný právní názor, nezakládá rozpor s právním řádem České republiky.

[15] Na jednání konaném dne 23. 2. 2016 žalovaný nad rámec zmíněného vyjádření uvedl, že na danou věc nelze aplikovat Listinu základních práv EU s ohledem na její čl. 51. Na podporu svého tvrzení odkázal na rozsudek tehdejšího Evropského soudního dvora ze dne 5. 6. 1997 ve spojených věcech sp. zn. C-64/96 a C-65/96 (věc *Uecker a Jacquet*), konkrétně na závěry obsažené v odst. 16 rozsudku. Následně zdůraznil, že žalovaný není oprávněn v rámci posuzovaného správního řízení hodnotit správnost systému očkování v ČR. Jedná se o odborný problém, na což v podstatě upozornil ve své judikatuře i Ústavní soud. Žalovaný je tak ve správním řízení povinen dodržovat zásadu zákonnosti včetně povinnosti aplikovat i podzákonné právní předpisy. Námitky žalobců nesměřují ani tak vůči chybnému procesnímu postupu správního orgánu, jako proti celému zákonem nastavenému systému povinného očkování. Žalobci tak vlastně chtějí, aby se správní orgány ve svých rozhodnutích zabývaly legitimizací daného systému. K takovému postupu ale správní orgány nejsou povinovány.

II. Posouzení věci krajským soudem

[16] Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního soudního řádu správního. Žalobu shledal nedůvodnou.

IV.1 Východiska pro posouzení žaloby

[17] Podle § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví ve znění účinném do 30. 11. 2015 „*[f]yzická osoba, která má na území České republiky trvalý pobyt, cizinec, jemuž byl povolen trvalý pobyt, cizinec, který je oprávněn k trvalému pobytu na území České republiky, a dále cizinec, jemuž byl povolen přechodný pobyt na území České republiky na dobu delší než 90 dnů nebo je oprávněn na území České republiky pobývat po dobu delší než 90 dnů, jsou povinni podrobit se, v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech, stanovenému druhu pravidelného očkování (...)*“.

[18] Podle § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví ve znění účinném do 30. 11. 2015 „*[z]ařízení poskytující péči o dítě do 3 let věku v denním režimu nebo předškolní zařízení nebo poskytovatel služby péče o dítě v dětské skupině 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.*“

[19] Prováděcím předpisem, na který odkazuje § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, je vyhláška č. 537/2006 Sb.

[20] Žalobci nijak nezpochybňují, že v jejich případě nebyly splněny podmínky stanovené v § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví. Není pochyb o tom, že žalobci se nepodrobili stanoveným pravidelným očkováním, aniž by měli doklad, že jsou proti nákaze imunní nebo se nemohou očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci. Žalobci přesto obsáhle argumentují, že měli být přijati k předškolnímu vzdělávání v Mateřské škole v Jilemnici. Jako červená nit se v podstatě všemi jejich žalobními námitkami line otázka, které právní předpisy a jakým způsobem mají být v posuzované věci aplikovány. Mnohé z námitek pak mají spíše povahu jakési právně-metodologické úvahy na dané téma, než vymezení jednotlivých žalobních bodů ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Z těchto důvodů považoval krajský soud za nutné nejprve vyjasnit, jaká je jeho role v tomto řízení a k čemu naopak povolán (a ani oprávněn) není.

[21] Žalobci namítají, že v jejich případě byly právní předpisy, na jejichž základě správní orgány rozhodovaly (§ 46 odst. 1 a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví a vyhláška č. 537/2006 Sb.), „nepoužitelné“. Tuto „nepoužitelnost“ dovozují z:

- Listiny
- Úmluvy
- Úmluvy o biomedicíně
- Listiny základních práv EU

[22] Krajský soud předně upozorňuje, že soudci rozhodující ve správním soudnictví, stejně jako soudci všech obecných soudů, jsou při svém rozhodování vázáni zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu (čl. 95 odst. 1 Ústavy). Obecné soudy jsou sice povinny zvažovat, zda zákon, jehož má být při řešení věci použito, není v rozporu s ústavním pořádkem, pokud však dospějí k závěru, že tomu tak je, nejsou oprávněny tento zákon při svém rozhodování bez dalšího neaplikovat. V českém právním řádu je totiž nadán mocenským monopolem k závaznému vyslovení protiústavnosti zákona Ústavní soud. Jedná se o projev koncentrovaného modelu soudní kontroly ústavnosti zákonů, oproti modelu difuznímu či decentralizovanému, v němž je tato kompetence svěřena všem obecným soudům. Obecný soud je v tomto modelu oprávněn toliko iniciovat řízení o kontrole norem před Ústavním soudem, nikoliv sám vyslovit, že určitý zákon je „nepoužitelný“ pro rozpor s ústavním pořádkem (viz čl. 95 odst. 2 Ústavy, srov. také Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. 2015. Praha: Wolters Kluwer).

[23] Podle čl. 10 Ústavy „[v]yhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“ Z dikce uvedeného článku Ústavy by se mohlo zdát, že obecné soudy nejsou vázány zákonem v případě jeho rozporu s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Neplatí to však vždy, Ústavní soud ve své judikatuře vyděluje zvláštní kategorii mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách (dříve výslovně upravenou Ústavou), jež považuje za referenční kritérium pro své rozhodování, tzn. za součást ústavního pořádku. Obecné soudy jsou tak povinny i v případě rozporu zákona s mezinárodní smlouvou o lidských právech a základních svobodách nejprve přerušit řízení a obrátit se na Ústavní soud s návrhem na kontrolu norem podle čl. 95 odst. 2, nejsou oprávněny bez dalšího „dát přednost“ takové mezinárodní smlouvě (nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01). Za mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách přitom lze označit jak Úmluvu, tak Úmluvu o biomedicině (ke statusu Úmluvy o biomedicině viz např. nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 449/06).

[24] Důvodem pro neaplikaci platného a účinného zákona obecným soudem by tak mohl být pouze jeho rozpor s unijním právem. Podle žalobců jsou dotčená ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví v rozporu s Listinou základních práv EU. Podle čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU jsou však ustanovení této listiny „při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členskými státy, výhradně pokud uplatňují právo Unie.“ V nyní posuzované věci se přitom právo Evropské unie nijak neuplatní. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/83/ES o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků, na kterou žalobci v této souvislosti odkazují, neobsahuje žádnou úpravu, která by se přímo uplatnila v nynější věci. Úvaha žalobců, podle níž aplikace § 46 odst. 1 a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví omezuje svobodu volného pohybu neočkovaných osob a svobodu volného pohybu služeb předškolního vzdělávání v EU, je zcela hypotetická a rovněž bez jakéhokoliv vztahu k nyní posuzované věci. Žalobcům, kteří jsou českými občany a hlásili se do české mateřské školy, uvedená zákonná úprava v pohybu po EU zjevně nijak nebrání. Krajský soud zároveň odkazuje na usnesení Soudního dvora Evropské unie ze dne

17. 7. 2014, sp. zn. C-459/13, který odmítl pro nepříslušnost předběžné otázky položené Nejvyšším soudem Slovenské republiky týkající se možných dopadů práva EU na úpravu povinného očkování obsaženou ve slovenském právu.

[25] Úprava povinného očkování obsažená v § 46 odst. 1 a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví je jistě kontroverzní, z hlediska krajského soudu je však podstatné, že otázkou souladu daných ustanovení s ústavním pořádkem se již zabýval Ústavní soud, přičemž neshledal důvod k jejich zrušení – viz nálezy ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 16/14, a sp. zn. Pl. ÚS 19/14. Zároveň je nutno zdůraznit, že z odůvodnění těchto nálezů (stejně jako z odůvodnění dalších rozhodnutí Ústavního soudu dotýkajících se problematiky povinného očkování – viz např. nálezy ze dne 3. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 449/06, a ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1253/14) je patrné, že Ústavní soud při posuzování ústavnosti daných zákonných ustanovení nevycházel pouze z Listiny, ale také z Úmluvy a z Úmluvy o biomedicíně.

[26] Krajský soud tedy nemůže učinit závěr o „nepoužitelnosti“ § 46 odst. 1 a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví pro rozpor daných ustanovení s Listinou, Úmluvou, Úmluvou o biomedicíně či Listinou základních práv EU a je zněním těchto ustanovení při svém rozhodování vázán. Dále je třeba uvést, že Ústavní soud je při svém rozhodování vázán petitem návrhu, nikoli jeho odůvodněním, tj. argumenty, které navrhovatel uvádí. Posuzuje proto návrh i z jiných hledisek ochrany ústavnosti, než která jsou uvedena v odůvodnění návrhu. Není tedy důvod dávat Ústavnímu soudu opětovný návrh na zrušení § 46 odst. 1 a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví jen proto, že žalobci v nyní posuzované věci uplatnili (zčásti) odlišnou argumentaci, než uplatňovali stěžovatelé v řízeních, v nichž Ústavní soud přistoupil k přezkumu ústavnosti daných ustanovení.

[27] Jenom pro úplnost krajský soud dodává, že Ústavní soud sice neshledal úpravu povinného očkování obsaženou v zákoně o ochraně veřejného zdraví protiústavní, připouští však, že zde existuje určitý prostor pro ústavně konformní výklad této úpravy. V nálezech sp. zn. III. ÚS 449/06 a sp. zn. I. ÚS 1253/14 vyhověl stěžovatelům, kteří se odmítali podrobit povinnému očkování z důvodu výhrady svědomí. Krajský soud je ale názoru, že závěry vyslovené Ústavním soudem v těchto nálezech nelze vztáhnout na rozhodování o přijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání (v podrobnostech viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 10. 5. 2016, sp. zn. 30A 61/2014, v němž se soud zabýval námitkou výhrady svědomí, v nyní posuzované věci žalobci takovou námitku neuplatnili).

[28] Krajský soud dále podotýká, že dle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným soudním řádem správním a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Celá řada námitek žalobců a jimi předložených důkazů však směřuje k posuzování otázek, které nepřísluší soudům ve správním soudnictví, ale zákonodárci v rámci legislativního procesu, případně Ústavnímu soudu při přezkumu souladu zákonů s ústavním pořádkem. Žalobci tak například předložili soudu mapky obsahující údaje o úpravě povinného očkování v různých evropských zemích, velké množství odborných článků zabývajících se různými aspekty očkování (a jeho nezbytnosti), různé epidemiologické analýzy apod. Obsahem těchto důkazů se ale mají zabývat příslušné expertní orgány a mají být předmětem politické diskuze

v souvislosti s přijímáním právních předpisů upravujících očkování, nikoliv dokazování před soudem. Diskrece zákonodárce, respektive ministerstva při přijímání prováděcích podzákoných předpisů, samozřejmě není neomezená. Krajský soud však musí opětovně odkázat na skutečnost, že Ústavní soud již podrobil dotčená ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví přezkumu z hlediska jejich souladu s ústavním pořádkem a neshledal důvod k jejich zrušení. Krajský soud se tak seznámil se všemi důkazy předloženými žalobci na podporu jejich tvrzení, tyto důkazy jsou ale pro rozhodnutí v nynější věci irelevantní. Nutno dodat, že žalobci dále navrhovali provedení důkazu svědeckou výpovědí MUDr. Vladimíra Valenty, Ph.D., bývalého hlavního hygienika ČR, a znaleckým posudkem znalce určeného soudem *ad hoc*. Soud z výše uvedených důvodů neshledal důvod k provedení těchto dvou důkazů.

IV.2 Vypořádání jednotlivých žalobních námitek

[29] Žalobci nejprve vznesli „námitku volby práva, působnosti práva, přímé aplikace předpisů mezinárodního a unijního práva na věc sporu“ (k jejímu shrnutí viz výše bod [4] tohoto rozsudku). S úvahami obsaženými v této námitce se krajský soud podrobně vypořádal v části IV.1 rozsudku, na kterou nyní pro stručnost odkazuje.

[30] Žalobci dále uplatnili „námitku použití desíti samostatných represivních opatření proti odlišně očkovaným dětem v ČR“, „námitku neexistence odborného odůvodnění represivních opatření“, „námitku proti nezbytnosti represivních opatření“ (viz bod [5]) a „námitku potřeby zcela odlišného odborného odůvodnění § 50 a § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví a nicotnosti odborného odůvodnění § 50 v právu ČR“ (viz bod [6]).

[31] Argumentace obsažená v těchto částech žaloby rovněž vychází z mylné představy žalobců, podle níž je krajský soud oprávněn vyslovit „nepoužitelnost“ § 46 odst. 1 a § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví v posuzované věci. Tak tomu však není, jak již soud vysvětlil výše. Pokud snad předmětné námitky žalobců směřují k tomu, že by krajský soud měl z namítaných důvodů zrušit napadené rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost či pro vady řízení, uvádí soud následující. Skutečnost, že rozhodnutí žalovaného neobsahuje podrobné odůvodnění jednotlivých (slovy žalobců) „represivních opatření“, nezakládá jeho nepřezkoumatelnost. Stejně tak není vadou řízení, že správní spis neobsahuje žádné dokumenty ani materiály, které by představovaly podklad pro takové odůvodnění. Jak příhodně uvedl zástupce žalovaného ve své závěrečné řeči, žalobcem tvrzená nepřezkoumatelnost je koncept, který se vztahuje ke správnímu rozhodnutí, nikoliv k právní úpravě samé. Žalobci si tak vlastně stěžují nikoliv na nedostatečnost odůvodnění správního rozhodnutí, ale na nedostatečnost odborného odůvodnění právní úpravy. Úkolem správního orgánu ve správním řízení však není vysvětlovat, jaké důvody vedly zákonodárce k přijetí určité právní úpravy, ale aplikace dané úpravy. Totéž pak platí pro soudy v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[32] Krajský soud připouští, že argumentace žalobců, podle níž povinnost očkování jako taková a nezbytnost vyloučení neočkovaných dětí z kolektivů sledují odlišné medicínské cíle, nepostrádá logiku. Skutečnost, že každé povinné očkování se v ČR

automaticky stává očkováním nezbytným pro účast dítěte v dětských kolektivech, tedy není zcela racionální (výmluvným je žalobci uváděný příklad s očkováním proti tetanu). Ústavní soud však takovou úpravu neshledal rozpornou s ústavním pořádkem. V této souvislosti je třeba upozornit na to, že Ústavní soud volil při přezkumu ústavnosti § 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví [a souvisejícího § 29 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích] odlišný postup než při přezkumu souladu § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví s ústavním pořádkem. Zatímco v prvním případě aplikoval při svém rozhodování „tradiční“ test proporcionality, ve druhém případě zvolil (vůči zákonodárci méně přísný) test rozumnosti. Důvodem je, že nepřijetím dítěte do mateřské školy dochází k přímému dotčení toliko základního práva na vzdělání, což je sociální právo. Ústavní soud přitom konstruuje jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv tzv. test rozumnosti, který reflektuje nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce v této oblasti (viz bod 85. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14).

[33] Další okruh souvisejících námitek tvoří „námitka výhrady zákona“, „námitka neomezené moci exekutivy“ a „námitka nepoužitelnosti vyhlášky“ (viz bod [7]). V těchto námitkách žalobci dovozují rozpor dotčených ustanovení se zásadou výhrady zákona, což je jedna z podmínek pro možné omezení základních práv stanovených jak Listinou, tak Úmluvou či Úmluvou o biomedicíně. Také v tomto případě krajskému soudu nezbytvá, než odkázat na závěry Ústavního soudu (viz zejména body 60.–70. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/14).

[34] Jestliže žalobci namítají, že žalovaný porušil jejich „právo na rovnost zbraní ve správním řízení“ (viz bod [8]), musí soud zopakovat, že úkolem správních orgánů bylo rozhodnout o jejich žádostech v souladu s právními předpisy, nikoliv vést složité dokazování o správnosti těchto předpisů. Případná vyjádření expertů, kterých se žalobci dovolávali, by stejně nemohla změnit nic na tom, že správní orgány by musely rozhodnout v souladu s § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví. Navíc zásada rovnosti zbraní se uplatní ve vztahu mezi účastníky řízení, nikoliv ve vztahu účastník řízení - správní orgán.

[35] Pokud jde o námitku diskriminace (viz bod [9]), krajský soud neshledává dotčenou právní úpravu nepřipustně diskriminační. Je plně pochopitelné, že v případě přístupu k předškolnímu vzdělávání jsou v zákoně vymezeny jiné podmínky než v případě přístupu ke školnímu vzdělání. V prvním případě je účast dětí dobrovolná, ve druhém povinná, mladší děti jsou zranitelnější, a tak existuje větší veřejný zájem na ochraně jejich zdraví.

[36] Žalobci se dále dovolávají „srovnávacích důkazů“ (viz bod [10]). Pro důkazy studiem pojednávajícími o tom, jaká je úprava povinného očkování v jiných evropských zemích, však platí totéž, co pro důkazy vyjádřeními expertů – nemohly by nic změnit na povinnosti správních orgánů rozhodovat v souladu s (českým) zákonem. Není pravda ani to, že základní práva a svobody mají ve všech státech jednotný obsah. Orgány signatářských států Úmluvy mají určitý prostor pro vlastní výklad obsahu jednotlivých základních práv upravených v Úmluvě, což vyjadřuje doktrína Evropského soudu pro lidská práva zvaná *margin of appreciation* (k

uvedené doktríně viz např. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 2012, Praha: C. H. Beck, str. 89–92).

[37] Žalobci dále uplatnili „námitku nezákonného způsobu interpretace a použití nálezů Ústavního soudu“ (viz bod [11]). Krajský soud ve vztahu k této námitce opakuje, co již uváděl výše, a to že Ústavní soud je při svém rozhodování vázán petitem návrhu, nikoli jeho odůvodněním. Posuzuje proto návrh i z jiných hledisek ochrany ústavnosti, než která jsou uvedena v odůvodnění návrhu. Není tedy podstatné, že žalobci v nynější věci uvádějí (zčásti) nové argumenty, kterými se Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 16/14 a sp. zn. Pl. ÚS 19/14 výslovně nezabýval. Žalobci se dovolávají nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (ve věci „Slovenské důchody VI“). Ústavní soud však v tomto nálezu pouze zopakoval (již v dřívějších rozhodnutích učiněné) rozlišení mezi kasační a precedenční závazností nálezů. K precedenční závaznosti nálezů pak uvedl, že obecné soudy mají možnost (výjimečně) dojít k jiným ústavněprávním závěrům, než jaké dříve vyslovil Ústavní soud v jiných věcech. Pro takovou výjimku ale musí existovat obzvláště dobrý důvod. Ústavní soud tímto umožňuje obecným soudům, aby jeho ústavněprávní výklady nereflektovaly, mohou tak ale učinit jen s dostačujícím odůvodněním a s cílem přesvědčit Ústavní soud, aby své právní názory modifikoval (viz body 67. a 68. nálezu sp. zn. IV. ÚS 301/05). Z uvedeného lze dovodit, že Ústavní soud dává prostor obecným soudům, aby s ním vedly určitý „ústavněprávní dialog“, neříká však nic o tom, že by s ním tímto způsobem mohly „vést dialog“ i správní orgány. Ústavní soud navíc hovoří o precedenční závaznosti nálezů a o možných výjimkách z této závaznosti ve vztahu k ústavněprávním závěrům vysloveným při konkrétní kontrole, nikoliv při abstraktním přezkumu ústavnosti.

[38] Žalobci konečně také namítli, že žalovaný se dopustil procesních pochybení a porušení jejich procesních práv, zejména práva na spravedlivý proces (viz body [12] a [13]). Podle žalobců se žalovaný v napadených rozhodnutích s některými jejich námitkami buď nevypořádal vůbec, nebo se s nimi vypořádal „zjevně nesprávně“. K tomu krajský soud uvádí, že úkolem odvolacího správního orgánu není výslovně reagovat na každou větu, která zazní v odvolání, ale vyjádřit se k podstatě věci a vypořádat se s jádrem odvolacích námitek. To žalovaný ve svých rozhodnutích bezpochyby učinil. Žalovaný shledal, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu s platnou právní úpravou České republiky, a konstatoval, že unijní právo se v dané věci neuplatní. Odkázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/14 s tím, že Ústavní soud neshledal úpravu obsaženou v § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví protiústavní. Podle žalovaného tato úprava není diskriminační. Odkázal na § 7 odst. 1 antidiskriminačního zákona a konstatoval, že ani Ústavní soud neshledal, že by tomu tak bylo. Dále žalovaný uvedl, že mezi jeho přezkumná oprávnění nepatří oprávnění posuzovat odborné aspekty lékařské problematiky, včetně důvodů, které vedly k zavedení plošného očkování obyvatelstva. Není jeho rolí, aby řešil otázku oprávněnosti úpravy povinného očkování v závislosti na epidemiologické situaci v jednotlivých zemích evropského kontinentu. Posouzení těchto pramenů náleží do legislativní sféry. Lze si sice představit i podrobnější vypořádání odvolacích námitek uplatněných žalobci, napadená rozhodnutí žalovaného však zcela jistě nejsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů ani pro nesrozumitelnost.

[39] Pokud jde o polemiku žalobců s věcnými závěry žalovaného, v podstatě na všechny výhrady obsažené v této námitce krajský soud reagoval již výše, při vypořádávání ostatních žalobních námitek. Považuje nicméně za vhodné dodat následující. K tvrzení žalobců, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14 při aplikaci testu proporcionality na § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví pominul, že nezbytnost § 50 musí být posouzena pro každé z devíti očkovaní zvlášť, krajský soud připomíná, že Ústavní soud při přezkumu ústavnosti uvedeného ustanovení nepoužil test proporcionality, ale test rozumnosti (blíže viz bod [32] tohoto rozsudku). K otázce působnosti Listiny základních práv EU v této věci krajský soud odkazuje na výklad, který podal výše v bodě [24]. Je sice pravdou, že Soudní dvůr Evropské unie vydal usnesení ze dne 17. 7. 2014, sp. zn. C-459/13, ve věci, v níž šlo o povinné očkování jako takové a o jeho vynucování, nikoliv o zamezení přístupu k předškolnímu vzdělávání z důvodu nepodrobení se povinnému očkování. To však nic nemění na skutečnosti, že v nyní posuzovaném sporu není dán žádný unijní prvek, scénář konstruovaný žalobci o znemožnění volného pohybu neočkovaných osob je zcela hypotetický, a tak není třeba podrobně zkoumat, zda by závěry Soudního dvora byly odlišné v případě, že by tento scénář někdy nastal. Pokud jde o námitky žalobců týkající se možného porušení antidiskriminačního zákona, krajský soud odkazuje na to, co uvedl výše v bodě [35]. Je sice pravdou, že Ústavní soud se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14 výslovně nezabýval otázkou, zda úprava obsažená v § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví nepředstavuje nepřipustnou diskriminaci na základě věku. Krajský soud je však názoru, že dovozovat protiústavnost § 50 zákona o ochraně veřejného zdraví zrovna z tohoto důvodu nelze. Krajský soud považoval úpravu povinného očkování za spornou spíše z jiných důvodů, zejména si kladl otázku, zda je dostatečně respektována zásada výhrady zákona, nicméně tímto aspektem úpravy povinného očkování se Ústavní soud zabýval a vyslovil jednoznačný závěr, že tato zásada porušena není.

V. Závěr a náklady řízení

[40] Krajský soud tedy shledal všechny námitky, které žalobci uplatnili, nedůvodnými. Vzhledem k tomu, že v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

[41] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměli úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

pokračování

30A 99/2015

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Hradci Králové 10. května 2016

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Iveta Škopová