

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Pavla Šámala (soudce zpravodaje) a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa o ústavní stížnosti nezletilé stěžovatelky **M. Š.**, zastoupené zákonnou zástupkyní M. D., a právně zastoupené Mgr. Jiřím Švejnohou, advokátem, sídlem Korunní 2569/108a, Praha 10 – Vinohrady, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2020 č. j. 3 As 37/2018-35, za účasti **Nejvyššího správního soudu**, jako účastníka řízení, a **Krajského úřadu Plzeňského kraje**, sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění:

I.

Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí

1. Stěžovatelka se ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí s tvrzením, že jí byla porušena její ústavně zaručená práva podle čl. 15 a 33 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 5 Úmluvy o biomedicíně a čl. 2, 8, 9 a 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Z ústavní stížnosti, napadeného rozhodnutí a vyžádaného spisu Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“) sp. zn. 57 A 60/2015 se podává, že ředitelka základní školy a mateřské školy rozhodnutím ze dne 11. 2. 2015 č. j. 16ZS/0161/2015 nepřijala stěžovatelku, narozenou v roce 2011, k předškolnímu vzdělávání, neboť se nepodrobila stanoveným pravidelným očkováním podle § 50 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 258/2000 Sb.“). Proti uvedenému rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které vedlejší účastník rozhodnutím ze dne 4. 3. 2015 č. j. ŠMS/2767/15 zamítl a potvrdil rozhodnutí ředitelky.

3. Proti posledně uvedenému rozhodnutí brojila stěžovatelka dne 7. 5. 2015 žalobou u krajského soudu s tvrzením, že představuje zásah do jejího práva podle čl. 33 Listiny, čl. 28 Úmluvy o právech dítěte a čl. 5 Úmluvy o biomedicíně. V žalobě namítala, že její dva starší sourozenci podstoupili povinná očkování a u obou se projeví zdravotní komplikace vedoucí k trvalým zdravotním komplikacím. Ačkoli lékaři matce stěžovatelky opakovaně ústně potvrdili, že zdravotní problémy sourozenců souvisí s provedeným očkováním, odmítli jí vydat písemné potvrzení. Matka stěžovatelky je přitom „hluboce přesvědčena“, že zdravotní problémy jejich dětí s očkováním souvisí, a proto nesouhlasila s očkováním stěžovatelky. Správní orgány nezohlednily důvody,

kteřé matku stěžovatelky vedly k rozhodnutí nenechat ji očkovat. Její důvody spočívající v negativní zkušenosti s kontraindikací příbuzných by měly být zahrnuty pod tzv. výhradu svědomí. Vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 537/2006 Sb.“), na kterou v konečném důsledku odkazuje § 50 zákona č. 258/2000 Sb., je jako omezení práva podle čl. 5 Úmluvy o biomedicíně v rozporu s principem tzv. výhrady zákona, neboť jde toliko o podzákonný předpis.

4. Stěžovatelka doplněním žaloby ze dne 27. 5. 2015 namítla, že vedlejší účastník rozhodnutím ze dne 29. 5. 2014 č. j. ZN/878/ŠMS/14 ve skutkově obdobné věci přijal jiné neočkované dítě k předškolnímu vzdělávání s odkazem na náleží Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2011 sp. zn. III. ÚS 449/06 (N 10/60 SbNU 97) a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 1. 2012 č. j. 52 A 45/2011-20.

5. Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 30. 11. 2015 č. j. 57 A 60/2015-49. Podle krajského soudu nedošlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky, neboť právo na vzdělání, jehož se dovolává, se lze dovolat jen v mezích zákonů, jež je provádí. Zákonné podmínky výjimky podle § 50 zákona č. 258/2000 Sb. stěžovatelka přitom nesplnila; nepředložila doklad o tom, že nemohla být očkovaná pro trvalou kontraindikaci. Krajský soud odkázal na náleží Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.) k ústavně konformnímu výkladu § 50 zákona č. 258/2000 Sb. Podle krajského soudu není vyhláška č. 537/2006 Sb. neústavní (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012 č. j. 8 As 6/2011-120).

6. Kasační stížnost stěžovatelky zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 8. 2. 2017 č. j. 3 As 13/2016-49, jež Ústavní soud zrušil náleží ze dne 31. 7. 2017 sp. zn. III. ÚS 1167/17 (N 134/86 SbNU 273). Podle Ústavního soudu Nejvyšší správní soud zasáhl do ústavně zaručeného práva na soudní ochranu tím, že neshledal nepřezkoumatelným uvedený rozsudek krajského soudu, nevypořádal-li se krajský soud s námitkou stěžovatelky o skutkově obdobné věci. Nejvyšší správní soud následně zrušil uvedený rozsudek krajského soudu rozsudkem ze dne 11. 9. 2017 č. j. 3 As 13/2016-82 a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

7. Krajský soud žalobu znovu zamítl rozsudkem ze dne 30. 11. 2017 č. j. 57 A 60/2015-105. Své předchozí úvahy krajský soud doplnil o tvrzení, že matce stěžovatelky nic nebránilo stěžovatelku nechat lékařsky vyšetřit, zda je imunní vůči nákazám nebo zda se nemůže očkování podrobit pro trvalou kontraindikaci. Tvrzená kontraindikace u sourozenců stěžovatelky totiž automaticky nevede ke kontraindikaci stěžovatelky. Dále krajský soud uvedl, že ve stěžovatelkou odkazované věci dítě nebylo očkováno z důvodu přesvědčení, víry a svědomí rodičů – skutkově se proto liší. Test oprávněnosti tzv. sekulární výhrady svědomí je namístež použit pouze, je-li očkovací povinnost sankcionována či jinak vynucována, v důsledku čehož hrozí zásah do tělesné integrity (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2016 č. j. 4 As 114/2016-43).

8. Kasační stížnost stěžovatelky zamítl Nejvyšší správní soud v záhlaví uvedeným rozsudkem. Z něj se podává, že nepřijetí dítěte do mateřské školy není sankcí a na věc se proto neuplatní závěry náleží sp. zn. III. ÚS 449/06 (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2012 č. j. 4 As 11/2011-97) ani rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 1. 2012 č. j. 52 A 45/2011-20, jehož právní

závěry jsou již dlouhodobě překonané další judikaturou. Dále podle Nejvyššího správního soudu nelze obavy z očkovaní dítěte způsobené kontraindikací starších dětí podřadit pod tzv. výhradu svědomí. Její smysl totiž nutně musí nést „hodnotový náboj, ať již náboženský nebo sekulární (např. filozofický)“, a nejde o situace spočívající v zobecnění prožité životní zkušenosti. Proto na věc nedopadají ani závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 12. 2015 sp. zn. I. ÚS 1253/14 (N 220/79 SbNU 527). Rozhodné však je, že test oprávněnosti tzv. výhrady svědomí je namísto aplikovat toliko, je-li očkovací povinnost sankcionována či jinak vynucována. To je ostatně nosným argumentem rozhodnutí krajského soudu v nyní posuzované věci.

9. K tvrzení stěžovatelky o obdobné věci rozhodnuté rozdílně Nejvyšší správní soud uvedl, že je stěžovatelka vznesla po uplynutí tzv. žalobní lhůty a krajský soud k němu nebyl povinen přihlídnout. Jako *obiter dictum* k tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že se zaprvé odkazovaná věc skutkově liší, neboť stěžovatelka neuplatnila skutečnou výhradu svědomí z důvodu víry či přesvědčení. Zadruhé, je legitimní, že vedlejší účastník změnil správní praxi po vydání nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/14.

II.

Argumentace stěžovatelky

10. Stěžovatelka zaprvé tvrdí, že rozhodnutí matky (jako její zákonné zástupkyně) nepodrobit ji očkovaní bylo založeno na jejím vnitřním přesvědčení, že je to pro její zdraví nejlepší. Bylo by „hrubě proti přesvědčení a hrubě proti jejímu svědomí“, nechala-li by dceru očkovat s vědomím vysokého rizika. Její přesvědčení dále vychází ze statistik a informací výrobců vakcín.

11. Zadruhé, stěžovatelka zpochybňuje očkovací povinnost jako neústavní, neboť § 46 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb. odkazuje na podzákoný právní předpis v rozporu s výhradou zákona podle č. 26 Úmluvy o biomedicíně, jehož znění se podle stěžovatelky shoduje s čl. 4 odst. 2 Listiny. Nepřípustné je i to, je-li vlastní rozsah povinnosti stanoven podzákoným právním předpisem. K tomu odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010 č. j. 3 Ads 42/2010-92. Stát dosud nezavedl jakýkoli systém odškodnění újmy spojené s povinným očkovaním. Nepřijetí stěžovatelky k předškolnímu vzdělávání, resp. její faktické vyloučení, je proto v rozporu s jejím právem na vzdělání a na život.

12. Zatřetí, stěžovatelka odkazuje na rozsudek krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 1. 2012 č. j. 52 A 45/2011-20, podle kterého je nepřijetí dítěte do předškolního vzdělávání sankcí. Je lhostejné, zda je uvedené rozhodnutí překonané, stěžovatelka je považuje za správné. Závěr, že jde o sankci, podporuje skutečnost, že opatření jsou nesystematická. Dosažením pěti let věku je od 1. 9. 2016 předškolní vzdělávání povinné [srov. zákon č. 178/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů], ve znění pozdějších předpisů]. Nastává ničím neodůvodněný obrat a mizí obava zákonodárce o veřejné zdraví. Nezbytné „proočkování“ dětí v předškolním zařízení je proto zpochybněno. Do 31. 8. 2016 zde byl veřejný zájem na ochraně veřejného zdraví a bránil pětiletému neočkovanému dítěti, aby bylo přijato k předškolnímu vzdělávání, od 1. 9. 2016 už takový veřejný zájem ve stejné situaci

významný není. V každém věku tak existuje opatření, které brání rodičům a dětem v plnohodnotné účasti na vzdělávání.

13. Začtvrté, stěžovatelka upozorňuje, že v soudním řízení odkazovala na rozhodnutí vedlejšího účastníka v obdobné věci, jímž přijal k předškolnímu vzdělávání jiné neočkované dítě (sub 4). Stěžovatelka se proto „cítí diskriminovaná“ a dovolává se svého legitimního očekávání v ustálenost rozhodovací praxe orgánů veřejné moci. Nejvyšší správní soud měl postupovat stejně jako při vydání rozsudku ze dne 6. 5. 2020 č. j. 2 As 307/2019-43 a její odkaz na uvedené rozhodnutí vyhodnotit jako „prohloubení původní žalobní argumentace“. K *obiter dicti* Nejvyššího správního soudu v napadeném rozsudku uvádí, že i obavy z očkování třetího dítěte po předchozí zkušenosti s kontraindikací u starších dětí lze podřadit pod tzv. výhradu svědomí.

14. Zapáté, stěžovatelka odkazuje na nález sp. zn. I. ÚS 1253/14, jenž definoval test oprávněnosti tzv. výhrady svědomí u povinného očkování, jehož podmínky jsou u stěžovatelky naplněny. Neboť důsledky rozhodnutí vedlejšího účastníka považuje za „zvláštní sankci“ a za způsob nepřímého vynucení očkovací povinnosti, závěry uvedeného nálezu se uplatní i v její věci.

III.

Vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení

15. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkovi a vedlejšímu účastníkovi řízení.

16. Nejvyšší správní soud ve vyjádření nejprve zdůraznil, že stěžovatelkou odkazovaný nález sp. zn. I. ÚS 1253/14 je nepřipadný, neboť stěžovatelka mylně považuje důsledek rozhodnutí vedlejšího účastníka za sankci. Ve věci stěžovatelky však nešlo o „trestněprávní sankci“, nýbrž o preventivní ochranu jiných dětí před možnou nákazou. Kritéria možnosti odeprít neočkovanému dítěti účast na vzdělání budou odlišná. Z bodu 99 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14, byť to z něj nevyplývá výslovně, lze dovodit, že při nepodstoupení povinného očkování při přijetí dětí k předškolnímu vzdělávání nelze k tzv. výhradě přihlídnout vůbec. Lze sice souhlasit v obecné rovině s rozšířením tzv. výhrady svědomí rovněž na důvody světské, avšak skutečně toliko v souvislosti se sankcí či vynucením povinného očkování, v jejímž důsledku hrozí zásah do tělesné integrity. Je dále sice pravdou, že v bodu 51 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14 Ústavní soud do výčtu důvodů tzv. sekulární výhrady svědomí zahrnul rovněž závažné projevy kontraindikace u jiného dítěte, avšak Nejvyšší správní soud nadále trvá na tom, že musí jít jen o výhrady s hodnotovým nábojem (což se ostatně podává z bodu 46 uvedeného nálezu), a nelze mezi ně řadit zobecněné životní zkušenosti. Světská výhrada by pak zahrnovala „prakticky cokoli“ a nebylo by možné naplnit maximu vyjádřenou v bodu 47 uvedeného nálezu, podle níž s poskytnutou výjimkou nesmí být spojovány závěry, jež by umožňovaly změnit se v pravidlo.

17. Konečně není případný ani stěžovatelčin odkaz na rozsudek sp. zn. 3 Ads 42/2010 v souvislosti s tvrzenými zákonnými deficitem právní úpravy povinného očkování, neboť ten byl překonán usnesením rozšířeného senátu ze dne 3. 4. 2012 č. j. 8 As 6/2011-120.

18. Vedlejší účastník ve vyjádření uvedl, že stěžovatelka nebyla očkovaná, nepředložila doklad o tom, že je imunní proti nákaze nebo se nemůže očkování podrobit pro kontraindikaci podle § 46 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. Při rozhodování zohlednil nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/14, podle kterého není nepřijetí neočkovaného dítěte do předškolního vzdělávání v rozporu s ústavním pořádkem. Odkazované jiné rozhodnutí vedlejšího účastníka ze dne 29. 5. 2014 bylo vydáno před vydáním uvedeného nálezu.

19. Soudce zpravodaj zaslal doručená vyjádření stěžovatelce na vědomí a k případné replice. Stěžovatelka využila této možnosti a v replice zaprvé odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2020 č. j. 9 As 62/2020-33 (vydaný po doručení ústavní stížnosti Ústavnímu soudu). Z něj se podává, že uplatnění víry či svědomí a její individuální zhodnocení není vyloučeno i u nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání. Proto i v její věci správní orgány a soudy měly provést test tzv. oprávněnosti výhrady svědomí. Zadruhé stěžovatelka tvrdí, že její výhrada vůči povinnosti strpět nepřijetí k předškolnímu vzdělávání je oprávněná. Jde o nadmíru mimořádnou situaci; zkušenost s trvalými následky dvou mladších dětí rodičů stěžovatelky lze objektivně posoudit jako závažný důvod, jenž je srovnatelný s důvody filozofickými.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

20. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, ve kterých byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné prostředky k ochraně svého práva.

V.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

21. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, který stojí mimo soustavu soudů. Vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Proto vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho použití na jednotlivou věc je v zásadě na obecných soudech. O zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady); o jaké vady jde přitom lze zjistit z judikatury Ústavního soudu.

22. Jádrem argumentace stěžovatelky v nyní posuzované věci je její nesouhlas se zákonnou povinností očkování a konkrétními důsledky jejího nerespektování spočívající v nepřijetí k předškolnímu vzdělávání.

V. A

Ústavnost očkovací povinnosti a nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání v důsledku nerespektování očkovací povinnosti

23. Zprv je třeba uvést, že námitkami o neústavnosti právní úpravy povinného očkování se již Ústavní soud vypořádal, když v bodu 70 nálezu ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 19/14 (N 16/76 SbNU 231; 97/2015 Sb.) uvedl, že zmocnění, jež § 46 zákona č. 258/2000 Sb. poskytuje vyhláše č. 537/2006 Sb. za účelem regulace podrobností spjatých s realizací povinné vakcinace, využívá uvedený podzákoný právní předpis v daných mezích, aniž by zasáhl do skutkové podstaty obsažené v podstatných znacích v zákoně. Platná právní úprava očkování proto vyhovuje požadavkům čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny.

24. Vzhledem k tomu, že se výhrady stěžovatelky proti právní úpravě (sub 11) shodují s argumentací, se kterou se vypořádal Ústavní soud v uvedeném nálezu, lze na něj v podrobnostech odkázat. Nepřípadný je rovněž odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010 č. j. 3 Ads 42/2010-92. Jak uvedl Nejvyšší správní soud, právní názory tam obsažené překonal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 3. 4. 2012 č. j. 8 As 6/2011-120 (obdobně viz usnesení ze dne 25. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 1987/13; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Jeho závěry ve svém důsledku potvrdil rovněž Ústavní soud (sub 23).

25. Ústavní soud přesto v bodu 87 uvedeného nálezu jako *obiter dictum* formuloval požadavek, že je namístě, aby zákonodárce odpovědně zvažil doplnění právní regulace institutu povinného očkování proti infekčním nemocem o úpravu odpovědnosti státu za případnou způsobenou újmu na zdraví. Obdobný apel lze nalézt např. v bodu 52 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14. Rovněž stěžovatelka v ústavní stížnosti poukazuje na to, že v době vydání rozhodnutí vedlejšího účastníka právní řád neposkytoval efektivní systém odpovědnosti veřejné moci za újmu vzniklou v souvislosti s povinným očkováním a dodnes neposkytuje. Ústavní soud k tomu toliko upozorňuje, že v mezidobí byl přijat zákon č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním. Uvedený zákon v § 1 upravuje podmínky, za nichž stát nahradí újmu způsobenou povinným očkováním podle zákona č. 258/2000 Sb.

26. Zadruhé, Ústavní soud se v minulosti rovněž zabýval ústavností nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání pro nepodstoupení povinného očkování podle § 50 zákona č. 258/2000 Sb. Ústavní soud v bodu 107 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14 uvedl, že zákonné zakotvení podmínky podrobit se stanovenému očkování, aby mohlo být dítě přijato do předškolního zařízení, není neústavním omezením práva na vzdělání. Na námitky o sankčních důsledcích uvedeného ustanovení Ústavní soud v bodu 103 uvedeného nálezu reagoval tak, že jde naopak o akt sociální solidarity, jenž nabývá významu teprve s rostoucím množstvím očkováných dětí v kolektivech předškolního zařízení.

27. Ze shora uvedeného pro nyní posuzovanou věc plyne, že není důvodná námitka stěžovatelky o zásahu do práva na vzdělání samotnou existencí možnosti nepřijmout dítě k předškolnímu vzdělávání pro nepodrobení se povinnému očkování. Namítá-li dále, že v důsledku jejího nepřijetí do mateřské školy bylo porušeno její právo na život (sub 11),

je nutno uvést, že tato její argumentace je spjata s argumentem neústavnosti očkovací povinnosti. Uvedené však bylo shora vyvráceno (sub 23 a 24). Tvrdí-li stěžovatelka, že je její nepřijetí v důsledku nesplnění očkovací povinnosti sankcí (sub 12), nemá to sice vliv na posouzení ústavnosti samotné možnosti mateřské školy nepřijmout nenačkované dítě k předškolnímu vzdělávání (sub 26), není však vyloučeno zohlednit širší kontext a důsledky vyloučení dítěte z předškolního vzdělávání při individuálním posouzení tzv. výhrady svědomí (viz níže).

28. Konečně je v tomto směru nutné uvést, že právní úpravu očkovací povinností a s ní spojeným nepřijetím dítěte k předškolnímu vzdělání v České republice posuzoval rovněž Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) v rozsudku velkého senátu ve věci *Vavříčka a další proti České republice* ze dne 8. 4. 2021 č. 47621/13, 3867/14, 73094/14, 19298/15, 19306/15 a 43883/15 (dále jen „rozsudek *Vavříčka a další*“). Shledal přitom, že očkovací povinnost stanovená českým právem, důsledkem jejíhož nepodrobení mohlo být nepřijetí k předškolnímu vzdělávání, je ve smyslu čl. 8 Úmluvy přiměřeným opatřením k zajištění ochrany zdraví (srov. zejména § 290 až 309 rozsudku *Vavříčka a další*).

V. B

Použitelnost tzv. výhrady svědomí při nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání v důsledku nerespektování očkovací povinnosti

29. Stěžejní je námitka stěžovatelky, že případné podrobení se povinnosti očkování a strpění nepřijetí k předškolnímu vzdělávání je v její věci v rozporu s jejím svědomím. Ústavní soud proto dále posoudil, zda bylo namístě ve věci stěžovatelky aplikovat test oprávněnosti tzv. výhrady svědomí, neboť správní soudy vyloučily potřebu jeho provedení. S přihlédnutím k tomu, že stěžovatelka považuje důsledky posuzovaného rozhodnutí vedlejšího účastníka (nepřijetí k předškolnímu vzdělávání z důvodu nepodrobení se povinného očkování) za sankci, odvolává se na nález sp. zn. I. ÚS 1253/14. Nejvyšší správní soud naproti tomu trvá na tom, že nejde-li ve věci stěžovatelky o sankci v „trestněprávním“ slova smyslu, uplatnění tzv. výhrady svědomí je *a priori* vyloučeno.

30. Potenciální kolizí povinností souvisejících s očkovací povinností se svobodou myšlení, svědomí a náboženského vyznání se Ústavní soud již ve své rozhodovací praxi zabýval. Z nálezu sp. zn. III. ÚS 449/06 se podává, že v případě, že tu jsou okolnosti, které zásadním způsobem „volají“ pro zachování autonomie dané osoby, současně při zachování opačně působícího veřejného zájmu (např. zájem na „proočkování“ obyvatel z důvodu ochrany veřejného zdraví), a tedy pro výjimečné nesankcionování povinnosti podrobit se očkování, nesmí orgán veřejné moci zmíněnou povinnost podrobit se očkování sankcionovat či jinak vynuocovat. Na uvedené navázal Ústavní soud v již odkazovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14, ve kterém definoval podmínky oprávněnosti tzv. výhrady svědomí s možnými důsledky nepodrobení se povinnému očkování, jež je, byť výjimečně, přípustná.

31. Jakkoli lze souhlasit s Nejvyšším správním soudem, že v posledně uvedeném nálezu šlo o odpovědnost za přešůpek jako důsledek nepodrobení se povinnosti očkování, Ústavní soud nespátřuje důvod, proč test oprávněnosti tzv. výhrady svědomí nelze použít (výhradu náležitě přezkoumat) ve věci stěžovatelky.

32. V bodu 38 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14 Ústavní soud zdůraznil, že „[z]vláštní význam má výhrada svědomí ... projevená vůči zákonem stanovené povinnosti, individuálnímu právnímu aktu nebo jinému postupu orgánu veřejné moci. Zákonodárce považoval za nezbytné zaručit na ústavní úrovni v čl. 15 odst. 3 Listiny oprávněnost výhrady svědomí (jakož i náboženského vyznání či víry) vůči povinnosti vykonávat vojenskou službu. Nejde však o jedinou právem aprobovanou situaci, v níž může být výhrada svědomí projevená *in concreto* akceptována, jakkoli jde o výjimku z obvyklého způsobu jednání či obecně respektovaného pravidla.“ Ústavní soud tak navázal na další situace předvídané tzv. výhradou sekulárního svědomí v právu České republiky (např. uzákoněná výhrada vůči vojenské službě či možnost zdravotnického pracovníka odmítnout poskytnutí zdravotních služeb).

33. Závěry uvedeného nálezu je totiž nutné vnímat v širším kontextu, neboť obecně platí, že svoboda svědomí může mít vliv na použitelnost či vynutitelnost právní normy směrem k těm, jejichž svědomí se přičítá [viz náleze ze dne 26. 3. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 42/02 (N 42/29 SbNU 389; 106/2003 Sb.)]. Uvedená maxima proto zavazuje orgány veřejné moci přiměřeně zvážit, zda jejich rozhodnutí nezasáhne do základních práv třetích osob, anebo zda prosazení svobody svědomí nebrání jiné ústavní hodnoty či principy (obdobně tamtéž).

34. Potenciální oprávněnost tzv. výhrady svědomí proto není pojmově vyloučena ani v jiných oblastech mimo zdravotnictví a vojenskou službu, jako např. zpovědní tajemství, daně a sociální zabezpečení, pracovněprávní vztahy apod. (viz MADLEŇÁKOVÁ, L. *Výhrada svědomí jako součást svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání*. Praha: Linde, 2010 či RIEGEL, F., In: HUSSEINI, F. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 468).

35. Z uvedeného se podává, že Nejvyšší správní soud nebyl zbaven povinnosti zabývat se uplatněnou výhradou stěžovatelky toliko proto, že důsledkem nepodrobení se očkovací povinnosti nebylo uplatnění odpovědnosti za přestupek jako odpovědnosti sankční. Jakkoli Ústavní soud nepovažuje ve shodě s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/14 nepřijetí neočkovaného dítěte k předškolnímu vzdělávání za sankci, nýbrž za akt sociální solidarity nabývající svůj význam teprve s větším množstvím očkovaných, případné dopady podřízení se povinnosti strpět nepřijetí k předškolnímu vzdělávání nelze přehlédnout.

36. Faktické vyloučení neočkovaného dítěte z předškolního vzdělávání je bezpochyby způsobilé ovlivnit rozhodnutí rodičů nechat jejich děti očkovat. Předškolní vzdělání představuje pro osobní život i pro celou společnost neoddiskutovatelný benefit (srov. KROPÁČKOVÁ J. a kol. (eds.). *Metodika předškolního vzdělávání zaměřená na didaktické aspekty s dětmi*. Praha: PFUK, 2019, s. 19 a literatura tam citovaná). O všeobecně uznávaném významu předškolního vzdělávání ostatně svědčí stěžovatelkou zmiňované zavedení zákonné povinnosti účasti v předškolním vzdělávání dovršením pěti let věku (sub 12). Ostatně negativní vliv vyloučení z předškolního vzdělávání na vývoj osobnosti dětí a jejich začlenění do společnosti či schopnosti učení uznal i ESLP v rozsudku *Vavříčka a další* (viz jeho § 306). Je-li takový benefit navázaný na splnění zákonné povinnosti očkování, je nutné v něm spatřovat přinejmenším motivační faktor. Z tohoto důvodu Ústavní soud považuje nepřijetí dítěte k předškolnímu vzdělávání v důsledku nerespektování očkovací povinnosti za opatření, jehož důsledky vedou, byť nepřímo (srov. „*being essentially protective rather than punitive in nature*“ v § 294

rozsudku *Vavříčka a další*), k vynucení očkovací povinnosti (srov. „jinak vynucována“, viz nálezn sp. zn. III. ÚS 449/06 a bod 43 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14). Z obdobného předpokladu vycházel Ústavní soud v bodu 11 usnesení ze dne 19. 12. 2017 sp. zn. II. ÚS 3257/17.

37. Nutno podotknout, že ESLP v rozsudku *Vavříčka a další* při zkoumání, zda je při individuální výhradě nezletilého vůči povinnosti strpět nepřijetí k předškolnímu vzdělávání dotčen čl. 9 Úmluvy, zohlednil obdobně (sub 41) přesvědčivost, závažnost, konzistentnost a význam daného tvrzení (srov. jeho § 335 a 336).

38. Lze proto učinit dílčí závěr, že ve věci stěžovatelky měly orgány veřejné moci povinnost náležitě zvážit tvrzení stěžovatelky (její matky), že povinnost strpět nepřijetí k předškolnímu vzdělávání je v rozporu s jejím přesvědčením a přiměřeně provést test oprávněnosti tzv. výhrady svědomí. Není pravdou, že důsledkem tohoto dílčího závěru je možnost podřadit pod tzv. výhradu svědomí „prakticky cokoli“. Nic nebrání Nejvyššímu správnímu soudu, aby kritéria, která zmiňuje a která mohou být při hodnocení míry uplatnění dotčených principů významná (důsledky stanovené povinnosti či vyhovění výhradě, obsah a přesvědčivost výhrady apod.), zohlednil právě při provedení předem definovaného a srozumitelného testu. V nyní posuzované věci proto tzv. výhradu svědomí nelze *a priori* vyloučit; orgány veřejné moci měly posoudit oprávněnost výhrady stěžovatelky (její matky) proti povinnosti strpět důsledky nerespektování povinného očkování. K těmto závěrům směřuje stěžovatelkou odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2020 č. j. 9 As 62/2020-33.

39. Uvedený dílčí závěr nekoliduje s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 16/14, neboť kritéria kvality právní úpravy se liší od kritérií kvality její konkrétní aplikace [srov. *mutatis mutandis* nálezn ze dne 26. 3. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 42/02 (N 42/29 SbNU 389; 106/2003 Sb.) či bod 109 nálezu ze dne 16. 5. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/16 (N 95/89 SbNU 409; 116/2018 Sb.)]. *Per analogiam*, ani argument možných neústavních důsledků sankce za nerespektování povinnosti očkování (srov. nálezn sp. zn. I. ÚS 1253/14) nevede bez dalšího k závěru o neústavnosti samotné povinnosti očkování. Uvedený nálezn pléna se nadto netýká svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání, nýbrž práva na vzdělání.

V. C

Oprávněnost tzv. výhrady svědomí v nyní posuzované věci

40. Ústavní soud se dále zaměřil na to, zda byla výhrada stěžovatelky proti povinnosti strpět její nepřijetí k předškolnímu vzdělání uplatněná oprávněně. Argumentace stěžovatelky (a její matky) se v průběhu předchozího řízení ustálila v tom, že odmítla očkování z důvodu zjištěné kontraindikace u dvou starších sourozenců a obecnou nedůvěrou v očkování „ze statistik a informací výrobců vakcín“, byť tyto blíže v ústavní stížnosti nekonkretizovala (viz str. 9 ústavní stížnosti).

41. V bodu 51 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14 Ústavní soud připustil, že výhrada svědomí může zahrnovat situace spojené s vysoce nežádoucí odezvou předchozí vakcinace u jiného dítěte. Takto redukovanou úvahou však nelze uzavřít přezkum oprávněnosti tzv. výhrady svědomí. Ústavní soud proto zdůrazňuje, že k uplatnění tzv. sekulární

výhrady svědomí vůči povinnosti očkování nestačí samotný poukaz na subjektivní přesvědčení zákonného zástupce dítěte, které z tohoto důvodu nemá být přijato do mateřské školy, nýbrž prokázání, že taková výhrada je založena na objektivně prokazatelných důvodech. Posouzení těchto důvodů je úkolem orgánů veřejné moci, které vycházejí z požadavků a) prokázání ústavní relevance tvrzení obsažených ve výhradě svědomí v porovnání s tím, jaký následek nepodrobení se očkovací povinnosti bude mít; b) naléhavosti důvodů, jež na podporu své výhrady nositel základní svobody nebo jeho zákonný zástupce v konkrétním případě uvádí; c) trvalosti, konzistentnosti a přesvědčivosti tvrzení a d) zvážení společenských dopadů, jež může v konkrétním případě uznat tzv. sekulární výhrada svědomí mít vzhledem k dosažené míře tzv. proočkování obyvatelstva (sociální solidarita) proti přenosným nemocem a aktuální epidemiologické situaci. Tyto jednotlivé požadavky musí být naplněny kumulativně.

42. Ústavní soud zaprvé považuje tvrzení stěžovatelky za ústavně relevantní. Ve věci dochází ke kolizi práv stěžovatelky na vzdělání (srov. bod 98 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14) a ústavně zaručených práv na její zdraví s ochranou veřejného zdraví (srov. bod 44 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14). Tzv. ve hře jsou i práva rodičů na rodičovskou péči (čl. 32 odst. 4 Listiny), je-li benefit předškolního vzdělávání na očkovací povinnost navázán a může ovlivnit jejich rozhodnutí o vzdělávání dítěte, či nedotknutelnost osoby. V posuzované věci relevanci tvrzení z hlediska posledně uvedené ústavní hodnoty částečně snižuje skutečnost, že stěžovatelka v konečném důsledku očkovaná nebyla a nedošlo proto k zásahu do její tělesné integrity. Rozhodné však je, že rozhodnutí rodičů stěžovatelky, zda podstoupí povinné očkování, mohlo být ovlivněno (byť nepřímou, srov. sub 36) navazující podmínkou pro přijetí do předškolního vzdělávání jako neoddiskutovatelného benefitu, jež stát poskytuje. Ústavněprávní rovina dotčených práv proto v nyní posuzované věci získává relevanci rovněž v kontextu práva na rovný přístup k právům podle čl. 3 Listiny; neočkované děti a jejich rodiče se ocitají v důsledku hrozby zásahu do tělesné integrity a navazujících vynucovacích opatření v situacích, kterým očkované děti a jejich rodiče čelit nemusí. Je však nutno zdůraznit, že při posouzení tohoto kroku testu nejde o konečné zhodnocení všech okolností věci, nýbrž toliko o „předběžné“ posouzení relevance hodnot, jež se mohou v kolizi octnout.

43. Zadruhé, naléhavost důvodů namítaných u tzv. výhrady svědomí zůstává beze vší pochybnosti v rovině subjektivní. Jde o ono příslovečné „tady a teď“, jež brání bezvýjimečnému podrobení se příkazu zákona (srov. bod 45 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14). Obava z nevratného poškození zdraví u osoby blízké obecně naléhavá je (srov. tamtéž). Rovněž v nyní posuzované věci matka stěžovatelky vyjádřila obavu o osobu blízkou, a to v souvislosti s tvrzenou spojitostí zdravotních problémů sourozenců stěžovatelky s podstupeným očkováním. Ústavní soud nespatřuje důvod, proč nelze uznat subjektivní naléhavost uvedeným tvrzením ani v nyní posuzované věci; zdraví blízkých osob je právně relevantní hodnotou, jež je třeba chránit. Zvláštní právní postavení osob blízkých ostatně zohledňují i obecné předpisy soukromého práva (srov. § 22 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Relevantní je rovněž to, že matka stěžovatelky, byť v rovině subjektivní, považuje důsledky očkování pro stěžovatelku za nevratné.

44. Zatřetí, Ústavní soud shledal, že tvrzení stěžovatelky (a její matky) podporující výhradu sekulárního svědomí je sice konzistentní, avšak nikoli přesvědčivé. Stěžovatelka, resp. její matka neposkytla orgánům veřejné moci v žádné fázi řízení, ani před ním, žádná odborná vyjádření o spojitosti očkování se zdravotními problémy sourozenců

stěžovatelky. Podle jejich tvrzení takové vyjádření ani nikdy k dispozici neměli. Má-li být sekulární výhrada svědomí založená na předchozí zkušenosti blízkých osob s kontraindikací očkování přesvědčivá, nepostačí, je-li tvrzení autora výhrady založeno toliko na jeho subjektivním přesvědčení, objektivně ničím nepodloženém [srov. obdobně bod 30 usnesení ze dne 17. 8. 2015 sp. zn. III. ÚS 3311/12 či bod 41 nálezu ze dne 8. 10. 2018 sp. zn. II. ÚS 725/18 (N 165/91 SbNU 61)]. S Nejvyšším správním soudem se proto lze ztotožnit v tom, že tvrzení stěžovatelky v nyní posuzované věci je toliko „zobecněním osobní zkušenosti“, nikoli skutečnou tzv. výhradou svědomí. Ostatně ani ESLP v rozsudku *Vavříčka a další* neshledal výhrady stěžovatelů (nezletilých nepřijatých k předškolnímu vzdělávání pro nepodrobení se povinnosti očkování) ve smyslu čl. 9 Úmluvy za dostatečné (srov. jeho § 336).

45. Začtvrté, byť oprávněnost tzv. výhrady svědomí stěžovatelky byla vyloučena již provedením předchozího kroku, je v obecné rovině nutné uvést, že jde-li o společenské dopady spojené s akceptací tzv. výhrady svědomí, nic nebrání orgánu veřejné moci zohlednit např. i současnou epidemiologickou situaci. Rozhodné je, že musí zůstat zohledněna žádoucí míra „proočkovanosti“ obyvatelstva proti přenosným nemocem (srov. bod 47 nálezu sp. zn. I. ÚS 1253/14).

46. V nyní posuzované věci odůvodnění napadených rozhodnutí a rozhodnutí jim předcházející obdobně strukturovanou úvahu postrádají. Přestože Nejvyšší správní soud a krajský soud výslovně odmítly tzv. test výhrady svědomí provést, jejich rozhodnutí jsou v zásadě založena na posouzení kritérií, ze kterých je třeba vycházet při zkoumání oprávněnosti testu tzv. výhrady svědomí.

47. Proto by zrušení napadeného rozhodnutí s ohledem na zásadu efektivní ochrany ústavních práv a na skutečnost, že Ústavní soud přezkoumává řádně vedené řízení jako celek, bylo přehnaným formalismem (srov. obdobně bod 30 usnesení ze dne 2. 3. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 32/09 či bod 14 usnesení ze dne 12. 8. 2014 sp. zn. II. ÚS 2103/14). Jakkoli Ústavní soud považuje posuzovanou problematiku za ústavněprávně relevantní a naléhavou, je nutné zohlednit délku soudního řízení a nezletilost stěžovatelky. Za situace, kdy je zřejmé, že by napadené rozhodnutí bylo nahrazeno rozhodnutím s totožným výsledkem bez konkrétních právních důsledků pro stěžovatelku, je namístě dát přednost co nejrychlejšímu skončení celé věci.

48. Konečně je třeba uvést, že není rozhodné, zda vedlejší účastník dříve rozhodl v obdobné věci rozdílně (sub 13). Judikatura Ústavního soudu uznává, že optikou principů právní jistoty a legitimního očekávání, jichž se stěžovatelka dovolává, změna soudní rozhodovací praxe nebo rozdílné rozhodnutí v obdobné věci není postupem absolutně vyloučeným, je-li náležitě odůvodněn [srov. obdobně bod 18 a 19 nálezu ze dne 14. 6. 2016 sp. zn. I. ÚS 3324/15 (N 113/81 SbNU 771) či bod 17 a 18 nálezu ze dne 8. 11. 2016 sp. zn. II. ÚS 2571/16 (N 214/83 SbNU 391)].

49. Stěžovatelka na jiné rozhodnutí vedlejšího účastníka odkázala až v řízení před krajským soudem, a proto nebylo povinností vedlejšího účastníka se s námitkou vypořádat při vydání jeho rozhodnutí. V průběhu řízení před krajským soudem však vedlejší účastník uvedl, že rozhodnutí ve věci stěžovatelky vydal na rozdíl od odkazovaného rozhodnutí po vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/14, jenž pro něj byl závazný a z nějž se podává, že § 50 zákona č. 258/2000 Sb. neodporuje čl. 33 Listiny.

Krajský soud se s námitkou vypořádal tak, že se věc skutkově liší, Nejvyšší správní soud použil obdobnou argumentaci jako vedlejší účastník.

50. Vypořádání uvedené námitky odpovídá shora uvedeným požadavkům, u nichž nic nebrání je v obecné rovině vztáhnout i na rozhodovací praxi správních orgánů. V nyní posuzované věci není ani rozhodné, zda bylo namístě k námitce stěžovatelky uplatněné po uplynutí tzv. žalobní lhůty jako k novému žalobnímu bodu, či „prohloubení již existující žalobní argumentace“. Rozhodné je, že se krajský soud i Nejvyšší správní soud, byť v podobě *obiter dicta*, s námitkou v odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádaly (srov. závěry nálezu sp. zn. III. ÚS 1167/17 vydaného dříve v nyní posuzované věci).

VI. Závěr

51. Lze proto uzavřít, že jde-li o povinnost dítěte strpět nepřijetí k předškolnímu vzdělávání z důvodu nepodstoupení povinného očkování podle § 50 zákona č. 258/2000 Sb., není orgán veřejné moci zbaven povinnosti přiměřeně přezkoumat tzv. výhradu svědomí z hlediska shora uvedených čtyř požadavků (sub 41), neboť důsledky použití uvedeného ustanovení mohou vést, byť nepřímo, k vynucení očkovací povinnosti., a proto nemůže *a priori* uplatněnou výhradu svědomí z přezkumu vyloučit. Ústavní soud v té souvislosti upozorňuje, že podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby, přičemž Ústavní soud stojí důsledně na tom, že závazné jsou nálezy, a to včetně tzv. nosných důvodů (*ratio decidendi, tragende Gründe*) ve smyslu precedenční závaznosti, samozřejmě ve vazbě na skutkový základ [srov. např. nález ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (N 190/47 SbNU 465)].

52. Ústavní soud přezkoumal ústavní stížnost z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti, a ze shora podrobně uvedených důvodů dospěl k závěru, že nedošlo k porušení ústavně zaručených práv nebo svobod stěžovatelky, a proto ústavní stížnost nálezem podle § 82 odst. 1 zákona o ústavním soudu zamítl, a to i s přihlédnutím k tomu, že Ústavní soud přezkoumává řádně vedené řízení jako celek a zrušení napadeného rozsudku v této věci by bylo přehnaným formalismem (sub 47).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 27. dubna 2021

Pavel Šámal
předseda senátu