



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **MUDr. A. D.**, zast. Mgr. Ludvíkem Matouškem, advokátem, se sídlem Kovářská 549/12, Praha 9, proti žalovanému: **státní tajemník v Ministerstvu zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2018, č. j. MZDR 4903/2018-5/PER, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 8. 2020, č. j. 62 Ad 7/2018 - 46,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Ludvíka Matouška, advokáta.

**O d ů v o d n ě n í :**

### I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím změnil výroky II. a III. rozhodnutí ředitele Krajské hygienické stanice kraje Vysočina (dále jen „ředitel“ případně „správní orgán I. stupně“) ze dne 31. 10. 2017, č. j. KHSV/24415/2017/ZR/OPD/Šul (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), a ve zbývající části odvolání žalobkyně zamítl a rozhodnutí ředitele potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím byl s účinností od 1. 11. 2017 výrokem I. žalobkyni určen platový tarif podle stupnice platových tarifů uvedené v § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců, ve znění účinném od 1. 11. 2017 (dále též „nařízení o platových poměrech“), ve výši 37.890 Kč; výrokem II. tohoto rozhodnutí byl žalobkyni přiznán příplatek za vedení ve výši 9.020 Kč a výrokem III. byl žalobkyni určen měsíční plat v celkové výši 54.910 Kč, který tvoří platový tarif ve výši 37.890 Kč, osobní příplatek ve výši 8.000 Kč a příplatek za vedení ve výši 9.020 Kč. Žalovaný změnil výroky II. a III. prvostupňového rozhodnutí tak, že ve výroku II. změnil výši příplatku za vedení na částku 9.094 Kč a ve výroku III. změnil celkovou výši měsíčního platu žalobkyně na částku 54.984 Kč.

[2] Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí mimo jiné uvedl, že lékaře v krajských hygienických stanicích je možné odměňovat podle vyšší platové stupnice uvedené v příloze č. 3 nařízení o platových poměrech jen tehdy, bude-li se na jejich služebních místech požadovat výkon správních činností, které mohou být vykonávány pouze osobami s lékařským vzděláním. Protože u účastnice řízení není požadavek na obsazení jejího služebního místa jen lékařem formulován jako kvalifikační předpoklad přímo v právním předpisu, ani pro její služební místo nebyl služebním orgánem vydán služební předpis, který by stanovil, že se pro toto služební místo požaduje výlučně lékařské vzdělání, služební orgán postupoval správně, pokud jí určil platový tarif podle § 2 odst. 1 a přílohy č. 2 nařízení o platových poměrech.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu, ve které namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, neboť z výroku rozhodnutí neplyne, jaká právní úprava byla použita. Prvostupňové rozhodnutí bylo navíc vydáno dne 31. 10. 2017, ačkoliv v odůvodnění se odkazuje na užití právní úpravy účinné až od 1. 11. 2017. Výrok rozhodnutí pak neobsahuje údaj o stanovení příslušné platové třídy a platového stupně, takže se žalobkyně proti případně nesprávně určené platové třídě a stupni nemohla účinně bránit. Žalobkyně je zaměstnána jako ředitelka protiepidemického odboru Krajské hygienické stanice kraje Vysočina. Správní orgán však nezjišťoval, jaké činnosti byly žalobkyni rozhodnutím o přijetí do státní služby určeny a jakou činnost v rámci služebního místa žalobkyně vykonává, a s námitkami žalobkyně v tomto směru se nevypořádal. Žalobkyně své vzdělání lékařky při výkonu pracovní činnosti využívá, nižší stupeň vzdělání by neodpovídal řádnému výkonu svěřených činností, a žalovaný fakticky s jejím vzděláním *a priori* počítá. Má-li však být žalobkyně za své služby státu odměněna, dozvídá se, že je její lékařské vzdělání jen „milou a vhodnou náhodou“, která však není okolností odůvodňující náležité platové ohodnocení.

[4] Žalovaný se dopustil nesprávného právního posouzení věci, když nesprávně vyložil nařízení o platových poměrech tak, že žalobkyně není ani lékařem orgánu sociálního zabezpečení ani lékařem orgánu veřejného zdraví, a proto jí nepřísluší platový tarif podle stupnice platových tarifů v příloze č. 3, ale pouze podle přílohy č. 2 tohoto nařízení. Správným výkladem předmětného nařízení však měl žalovaný dojít k závěru, že žalobkyně je vzhledem ke všem okolnostem lékařkou orgánu ochrany zdraví, čemuž není na překážku, že systemizované místo může zastávat i osoba s jiným vzděláním, a proto jí náleží platový tarif dle § 2 odst. 3 přílohy č. 3 nařízení. Žalovaný se vůči žalobkyni dopustil diskriminace v oblasti odměňování ve srovnání s ostatními lékaři vykonávajícími správní činnost, neboť porušil zásadu rovného zacházení se všemi státními zaměstnanci. V rozhodnutí nijak neodůvodnil, proč by odlišné zacházení vůči žalobkyni mělo být dovoleno, a naopak popřel svoji povinnost vytvořit takové podmínky, aby ve veřejném zájmu nerovnosti mezi žalobkyní a ostatními skupinami lékařů překonal. Tyto důvody musí být přezkoumatelně uvedené v rozhodnutí, přičemž se žalobkyně dovolává přímého účinku směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/54/ES, Rady (ES) č. 2000/43/ES, Rady (ES) č. 2000/78/ES, a nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 492/2011.

[5] Krajský soud v Brně v záhlaví uvedeném rozsudkem zrušil napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že služební místo žalobkyně bylo s účinností od 1. 11. 2017 služebním místem lékaře v orgánu ochrany veřejného zdraví ve smyslu § 2 odst. 2 nařízení o platových poměrech, a žalobkyni tak příslušel platový tarif podle stupnice platových tarifů uvedené v příloze č. 3 tohoto nařízení. Pokud žalovaný potvrdil rozhodnutí ředitele o určení platového tarifu a platu žalobkyně podle přílohy č. 2 nařízení o platových poměrech, je jeho rozhodnutí v rozporu s § 144 odst. 1 a odst. 2 písm. b) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve spojení s § 123 odst. 3 zákona č. 262/2006, zákoníku práce.

pokračování

Z pracovní náplně služebního místa žalobkyně je zjevné, že ji reálně a řádně může vykonávat pouze osoba, která má lékařské vzdělání vyžadované podle § 4 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta. Práce, které má žalobkyně vykonávat nebo řídit, nemohou vykonávat zdravotničtí pracovníci a jiní odborní pracovníci s odbornou způsobilostí k výkonu zdravotnického povolání, jak pro některé činnosti umožňuje § 88a odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, a to ani při splnění požadavku vysokoškolského vzdělání v magisterském studijním programu, který pro služební místo žalobkyně vyžaduje služební předpis ředitele č. 04/2016. Žádné z povolání uvedených v zákoně o nelékařských zdravotnických povoláních však nemá souvislost s epidemiologií a s úkoly, které má vykonávat žalobkyně, přičemž je obtížně představitelné, že by např. hodnocení epidemiologické situace nebo zjišťování zdravotního stavu obyvatel v oblasti infekčních onemocnění za použití nejnáročnějších epidemiologických metod mohla provádět např. osoba s odborným vzděláním k výkonu povolání radiologického technika, byť by současně disponovala magisterským titulem z oboru právo a právní věda nebo z oboru klasický řecký jazyk a literatura apod.

[6] Krajský soud však nepovažoval rozhodnutí správních orgánů za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jelikož je z obou rozhodnutí zřejmé, jak, proč a na základě jaké právní úpravy bylo rozhodnuto. Jako nedůvodnou posoudil krajský soud též námitku žalobkyně, že výrok napadeného rozhodnutí neobsahuje údaj o stanovení příslušné platové třídy a platového stupně. Rozhodnutí správních orgánů totiž pouze reagovala na změnu ve výši platových tarifů provedenou nařízením o platových poměrech. Jejich předmětem tedy nebyla změna v zařazení žalobkyně do platové třídy a platového stupně, přičemž zařazení žalobkyně do 13. platové třídy a 12. platového stupně bylo provedeno již rozhodnutím ředitele ze dne 1. 5. 2016, č. j. KHSV/07406/2016/ZR/ÚSČ/Šul, jímž byla žalobkyně též jmenována na služební místo. Na zařazení žalobkyně do platové třídy a platového stupně tedy napadené rozhodnutí ničeho nezměnilo, a proto ani nebylo důvodu, aby ředitel či žalovaný ve výroku rozhodnutí uváděli údaje o stanovení platové třídy a platového stupně. Diskriminační důvody vyplývající z žalobkyní odkazovaných evropských předpisů pak v projednávané věci nebyly žalobkyní tvrzeny ani soudem zjištěny.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[7] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl výše uvedený rozsudek krajského soudu kasační stížností, ve které předně vyjádřil nesouhlas s posouzením vztahu fakticity vykonávaných činností žalobkyně a požadavku právního předpisu ze strany krajského soudu. Za podstatný označil stěžovatel spor ohledně § 2 odst. 2 nařízení o platových poměrech, když stupnice platových tarifů podle přílohy č. 3 předmětného nařízení měla být aplikovatelná pro lékaře orgánu ochrany veřejného zdraví stejně jako pro lékaře orgánu sociálního zabezpečení, přičemž u lékařů orgánu sociálního zabezpečení byly specifické požadavky na jejich vzdělání zakotveny jako kvalifikační předpoklad v příslušných právních předpisech. Zákon o ochraně veřejného zdraví v době rozhodování stěžovatele takové ustanovení neobsahoval. Pojem obsažený v novelizovaném znění § 88a odst. 2 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví, tj. provádění lékařských činností, jež byly zařazeny mezi úkoly, které mohou vykonávat pouze zaměstnanci s odbornou způsobilostí k výkonu povolání lékaře, považoval stěžovatel za neurčitý právní pojem, přičemž není jasně stanoveno, které tyto lékařské činnosti to mohou v návaznosti na tzv. katalog správních činností být za současného zohlednění skutečnosti, že hygienické stanice jsou správními úřady a jako takové se v souvislosti s činnostmi zde prováděnými musí pohybovat v mantinelech státní správy.

[8] Krajský soud opomněl skutečnost, že v případě krajských hygienických stanic jakožto správních úřadů je třeba vycházet z § 2 odst. 2 písm. a) nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu, podle kterého služební místo obsahuje správní činnosti, jejichž výkon se na něm požaduje, neboť krajské hygienické stanice vykonávají veřejnou správu a mají odlišné postavení od poskytovatelů zdravotních služeb. Požadoval-li se tedy na služebních místech v krajských hygienických stanicích výkon správních činností, jež mohou být vykonávány pouze osobami s lékařským vzděláním, musel tomuto odpovídat i požadavek odborného zaměření vzdělání stanovený služebním předpisem ředitele krajské hygienické stanice podle § 25 odst. 5 písm. a) zákona o státní službě. Soud ve svém rozsudku tuto skutečnost nepovažoval za důležitou, neboť se odvolával na fakticitu vykonávaných činností. Vymezení požadavků na odborné zaměření vzdělání však musí být s ohledem na činnosti vykonávané státními zaměstnanci a v zájmu zachování principu rovného odměňování srovnatelné napříč jednotlivými orgány ochrany veřejného zdraví. Služební místa, na nichž jsou vykonávány typově shodné či obdobné činnosti, musejí mít tedy ve smyslu zákona o státní službě stanoveny shodné požadavky na odborné zaměření vzdělání. V případě, kdy nebyl pro místo ředitele epidemiologického odboru stanoven právním předpisem kvalifikační předpoklad odborného vzdělání lékaře, ani takový požadavek nebyl stanoven služebním předpisem dle § 25 odst. 5 písm. a) zákona o státní službě, nebylo možné žalobkyni odměňovat podle přílohy č. 3 nařízení o platových poměrech. Stěžovatel dodal, že striktní stanovení správních činností, které mohou vykonávat pouze lékaři, by vzhledem k jejich nedostatku znamenalo vážné ohrožení samotné existence orgánů ochrany veřejného zdraví.

[9] Krajský soud se dále nedostatečně a nesprávně vypořádal s námitkou stěžovatele, že lékaře v krajských hygienických stanicích lze odměňovat jen tehdy, bude-li se na jejich služebních místech požadovat výkon správních činností, které mohou být vykonávány pouze osobami s lékařským vzděláním. Na místo žalobkyně nebyl stanoven požadavek tohoto vzdělání, mohl se tedy hlásit kdokoli, kdo splňoval požadavky dané zákonem o státní službě. Služební místo žalobkyně tedy mohlo být obsazeno nelékařem, který měl odbornou způsobilost k výkonu zdravotnického povolání podle zákona o nelékařských zdravotnických povoláních. Stěžovatel dále nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že by činnosti vykonávané žalobkyní nemohla vykonávat osoba s odborným vzděláním jiným než lékařským. Mezi zaměstnanci krajských hygienických stanic, a to i na pozicích ředitelů odboru protiepidemického, jsou zaměstnanci, kteří nemají odbornou způsobilost k výkonu povolání lékaře, ale zároveň vykonávají stejné činnosti jako žalobkyně. Jediným rozdílem pro odlišné odměňování zaměstnanců s lékařským vzděláním a nelékařských vzděláním by tedy byla skutečnost spočívající ve vystudování lékařské fakulty, což je v právním státě neospravedlnitelné, a to zvláště za situace, kdy není po lékařích požadována specializovaná způsobilost (atestace), např. z odboru epidemiologie.

[10] Ačkoli se zákonodárce snažil problematiku definice činností, jež mohou vykonávat pouze lékaři, zhojit novelou zákona o ochraně veřejného zdraví, na niž poukázal krajský soud v bodu 22. napadeného rozsudku, tato může mít účinky *pro futuro* od 1. 5. 2020. Při vydání rozhodnutí byl stěžovatel vázán zákonem o ochraně zdraví ve stavu účinném v době vydání rozhodnutí, kdy úkoly orgánů ochrany veřejného zdraví mohli plnit jak zaměstnanci s odbornou způsobilostí k výkonu zdravotnického povolání lékaře, tak také zdravotničtí pracovníci a jiní odborní pracovníci s odbornou způsobilostí k výkonu zdravotnického povolání ve smyslu § 88a zákona o ochraně veřejného zdraví ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí stěžovatele. V reakci na předmětnou novelu pak stěžovatel vydal metodický pokyn sjednocující výklad pojmů činnosti lékaře orgánů ochrany veřejného zdraví pro potřeby jejich zařazení dle § 2 odst. 2 nařízení o platových poměrech. Žalobkyně však činnosti obsažené v tomto pokynu nevykonávala a nevykonává, což dokazuje náplň její práce. Žalobkyně totiž jako ředitelka odboru

pokračování

protiepidemického zastává převážně manažerskou funkci, kdy činnost vymezená metodickým pokynem je vykonávána především „epidemiology v terénu“.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že bylo po skutkové stránce postaveno najisto, že žalobkyně je lékařkou a v rámci služebního místa vykonává činnosti, pro něž je takové vzdělání nezbytné. Krajský soud správně dovodil, že zákonodárce spojil odměňování s reálným výkonem prací, a nikoli s tím, jaké vzdělání je pro služební místo předepsáno zákonem nebo služebním předpisem. Dále žalobkyně oponovala názoru stěžovatele ohledně skutečnosti, že služební místa představených by byla zastávána někým jiným než lékařem. Nesouhlasila ani s tvrzením stěžovatele, že její služební místo je jen manažerskou pozicí, jelikož v tomto smyslu by pouhou manažerskou pozicí byla i funkce směnového inženýra v jaderné elektrárně, aniž by od tohoto vedoucího pracovníka byla vyžadována znalost ohledně průběhu štěpné reakce. V této souvislosti dále žalobkyně odkázala na bod č. 15 svých pracovních činností, dle kterého žalobkyně řídí a vede odbor mj. po stránce odborné, což si lze bez odpovídajícího vzdělání jen stěží představit. Tvoří-li pracovní náplň žalobkyně takové činnosti, ke kterým lékařské vzdělání univerzitního typu skutečně potřebuje, pak musí být za požadované využívání této kvalifikace též odměňována, přičemž společenská smlouva a její konkrétní projevy v právním řádu státu ukládají, aby umožňoval získávání co nejvyššího stupně vzdělání či dovedností, ale jejich osvojení není a nikdy by nemělo být dáno státu k dispozici zdarma.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnankyně s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud předně ze správního spisu ověřil, že ředitel vyhlásil dne 22. 2. 2016 výběrové řízení na služební místo ředitele odboru protiepidemického ve služebním úřadě Krajské hygienické stanici kraje Vysočina se sídlem v Jihlavě v oboru služby zdravotnictví a ochrana zdraví. Žadatel musel mimo jiné splňovat požadavek podle § 25 odst. 5 písm. a) zákona o státní službě stanovený služebním předpisem ředitele č. 04/2016, tj. odborné zaměření vzdělání – vzdělání lékaře nebo vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v jiném oboru a současně způsobilost zdravotnického pracovníka podle zákona o nelékařských zdravotnických povoláních. Rozhodnutím ze dne 1. 5. 2016, č. j. KHSV/07406/2016/ZR/ÚSČ/Šul, ředitel jmenoval žalobkyni na toto služební místo, zařadil ji do 13. platové třídy, 12. platového stupně a určil jí měsíční plat v celkové výši 47.060 Kč sestávající z platového tarifu ve výši 31.550 Kč, osobního příplatku ve výši 8.000 Kč a příplatku za vedení ve výši 7.510 Kč. Pracovní náplň žalobkyně tvořily mimo jiné tyto pracovní povinnosti: provádění komplexního výkonu státního zdravotního dozoru v oblasti epidemiologie; stanovování nezbytných vyšetřování a měření pro výkon státního zdravotního dozoru; provádění analýzy prevence infekčních onemocnění a dalších hromadně se vyskytujících onemocnění a epidemiologie drogových závislostí; stanovování metodiky výkonu státního zdravotního dozoru; metodické usměrňování zdravotnických zařízení v ochraně před infekčními onemocněními nebo odborné usměrňování činností zařízení vykonávajícího závodní preventivní

péči; hodnocení epidemiologické situace pro stanovování celostátních mimořádných opatření k ochraně zdraví obyvatel a stanovování mimořádných opatření pro ochranu státních hranic před zavlečením infekčních onemocnění; zjišťování zdravotního stavu obyvatel v oblasti infekčních onemocnění, dalších hromadně se vyskytujících onemocnění a hodnocení zdravotních rizik pro posuzování závažnosti zátěže populace vystavené rizikovým faktorům za použití nejnáročnějších epidemiologických metod; zpracovávání podkladů pro hodnocení a řízení zdravotních rizik zátěže obyvatel vystavených rizikovým faktorům životního a pracovního prostředí a komunikování o zdravotním riziku; analyzování ukazatelů zdravotního stavu obyvatel a faktorů prostředí nebo poskytování specializované, poradenské, výchovné a konzultační služby; řízení, sestavování a kontrola dodržování plánu kontrolní činnosti ve svém odboru a zabezpečování plnění hlavních úkolů a metodických pokynů hlavního hygienika ČR. Prvostupňovým rozhodnutím byla v souvislosti s novelizací nařízení vlády č. 304/2014 Sb. provedenou nařízením vlády č. 342/2017 Sb. mimo jiné změněna výše platového tarifu žalobkyně na 37.890 Kč. Napadené rozhodnutí žalovaného takto změněnou výši platového tarifu žalobkyně potvrdilo.

[15] Podstatu sporu představuje v posuzovaném případě otázka, zda lze žalobkyni považovat za lékařku orgánu ochrany veřejného zdraví ve smyslu § 2 odst. 2 nařízení o platových poměrech ve znění účinném od 1. 11. 2017, a měl jí tedy být přiznán platový tarif stanovený podle stupnice platových tarifů uvedené v příloze č. 3 k tomuto nařízení, a nikoli podle přílohy č. 2 tohoto nařízení, jak bylo původně stanoveno správními orgány.

[16] Podle § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 304/2014 Sb., ve znění účinném od 1. 11. 2017, *státnímu zaměstnanci, který není uveden v odstavci 2, přísluší platový tarif stanovený podle stupnice platových tarifů uvedené v příloze č. 2 k tomuto nařízení.* Podle odst. 2 téhož ustanovení *státnímu zaměstnanci, který je lékařem orgánu sociálního zabezpečení nebo orgánu ochrany veřejného zdraví, přísluší platový tarif stanovený podle stupnice platových tarifů uvedené v příloze č. 3 k tomuto nařízení.* (podtržení doplněno)

[17] Podle § 78 odst. 1 písm. b) ve spojení s odst. 2 téhož ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví rozhodném znění patří mezi orgány ochrany veřejného zdraví též krajské hygienické stanice.

[18] Podle § 88a odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví v rozhodném znění, *pouze zaměstnanci s odbornou způsobilostí k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zdravotničtí pracovníci a jiní odborní pracovníci s odbornou způsobilostí k výkonu zdravotnického povolání mohou plnit úkoly orgánů ochrany veřejného zdraví, uvedených v § 78 odst. 1 písm. a) až c), a) při výkonu státního zdravotního dozoru v oblasti prevence vzniku a šíření infekčních onemocnění a nad plněním povinností poskytovatelů zdravotních služeb, b) jejichž předmětem je zjištění zdravotního stavu fyzické osoby včetně nablížení do zdravotnické dokumentace, c) při hodnocení zdravotních rizik, d) při odborném řízení činnosti zařízení vykonávajícího pracovnílékařské služby a usměrňování činnosti poskytovatelů zdravotních služeb v ochraně před infekčními onemocněními včetně nemocničních nákaz, nemocemi podmíněnými prací a jinými poškozeními zdraví z práce, e) při vydávání očkovacích látek, f) při provádění ověření pracovních podmínek pro účely posuzování nemocí z povolání.*

[19] Podle § 4 odst. 1 zákona o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta se odborná způsobilost k výkonu povolání lékaře získává absolvováním nejméně šestiletého prezenčního studia, které obsahuje teoretickou a praktickou výuku v akreditovaném zdravotnickém magisterském studijním programu všeobecné lékařství.

[20] Podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě je státní zaměstnanec povinen plnit služební úkoly osobně, řádně a včas.

pokračování

[21] Podle § 144 odst. 1 zákona o státní službě, *odměňování státních zaměstnanců se řídí zákoníkem práce, není-li stanoveno jinak.*

[22] Podle § 145 odst. 1 zákona o státní službě, *první až čtvrtá platová třída stanovená zákoníkem práce se v případě státních zaměstnanců nepoužijí. Vyšší platových tarifů s přihlédnutím k povinnostem a omezením při výkonu služby a k jeho významu a způsob jejich určení pro státní zaměstnance stanoví vláda nařízením.*

[23] Podle § 205 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě, *vláda stanoví nařízením pravidla pro organizaci služebního úřadu. Podle § 2 odst. 2 písm. c) nařízení vlády č. 92/2015 Sb., o pravidlech pro organizaci služebního úřadu, služebním místem představeného, se zřizuje v čele organizačního útvaru, ve kterém se vykonává státní služba, nebo v čele služebního úřadu, a klasifikuje se platovou třídou, do které je v katalogu správních činností zařazena nejnáročnější správní činnost vykonávaná v organizačním útvaru nebo ve služebním úřadu, v jehož čele představený stojí.*

[24] Podle § 110 odst. 1 zákoníku práce, *za stejnou práci nebo za práci stejné hodnoty přísluší všem zaměstnancům u zaměstnavatele stejná mzda, plat nebo odměna z dohody.*

[25] Podle § 123 odst. 3 zákoníku práce, *zaměstnavatel zařadí vedoucího zaměstnance do platové třídy podle nejnáročnějších prací, jejichž výkon řídí nebo které sám vykonává.*

[26] Z výše provedené rekapitulace je zřejmé a současně mezi stranami nesporné, že žalobkyně je zaměstnána u Krajské hygienické stanice kraje Vysočina, je tedy státním zaměstnancem orgánu ochrany veřejného zdraví ve smyslu § 78 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 78 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví. Současně disponuje odbornou způsobilostí k výkonu zdravotnického povolání lékaře dle § 4 odst. 1 zákona o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, a dosahuje tedy potřebné odbornosti k plnění úkolů orgánů ochrany zdraví ve smyslu § 88a odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví, což ostatně přiléhavě konstatoval též krajský soud.

[27] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že nelze vyjít pouze z gramatického výkladu sporného ustanovení § 2 odst. 2 nařízení vlády č. 304/2014 Sb., kterým by bylo možné dovodit, že je-li někdo lékařem a současně zaměstnancem orgánu ochrany veřejného zdraví, automaticky se kvalifikuje k vyššímu platovému tarifu. Takový výklad by však vedl až k absurdním a v právním státě nepřijatelným důsledkům, kdy by se takové předpoklady splňující osoby pouze na základě vzdělání a bez ohledu na jimi vykonávané pracovní povinnosti a úkoly kvalifikovaly na vyšší platový tarif. Předestřený výklad by totiž popíral situaci, která může reálně nastat, a sice že je určitá osoba zaměstnancem orgánu ochrany veřejného zdraví a současně disponuje odbornou způsobilostí k výkonu zdravotnického povolání lékaře ve smyslu výše uvedeném, avšak neplní úkoly stanovené v § 88a odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví. Jsou totiž představitelné situace, kdy osoby ač vzdělání lékařského, tuto činnost nevykonávají a uchylují se např. k manažersky orientovaným pracovním pozicím, přičemž takovou situaci si lze představit i v místě pracoviště žalobkyně.

[28] Nejvyšší správní soud tudíž, shodně s krajským soudem, dospěl k závěru, že pro kvalifikaci státního zaměstnance jako lékaře orgánu ochrany veřejného zdraví je nutné splnit nejen výše uvedené podmínky odbornosti vzdělání a zařazení do státní služby k orgánu ochrany veřejného zdraví, nýbrž je nutno též skutečně vykonávat povinnosti a úkoly, které vzhledem ke svojí obsahové a odborné náročnosti vyžadují skutečně kvalifikaci lékaře ve smyslu

§ 4 odst. 1 zákona o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta. V této souvislosti musí kasační soud odmítnout argument stěžovatele, že by snad takovým výkladem došlo k diskriminaci osob, které potřebné lékařské vzdělání nemají, ale v rámci svého zařazení do orgánu ochrany veřejného zdraví vykonávají stejné pracovní povinnosti a úkoly, jež vykonávají osoby, které lékařským vzděláním disponují. Odhlédne-li kasační soud od skutečnosti, že stěžovatel své tvrzení nepodložil žádným relevantním důkazním materiálem (např. statistikou ohledně počtu osob nedisponujícím vzděláním lékaře, jenž působí na stejném služebním místě jako žalobkyně), je nutno dát stěžovateli za pravdu v tom, že zákon o ochraně veřejného zdraví účinný v době vydání prvostupňového rozhodnutí skutečně umožňoval, aby činnosti stanovené v § 88a odst. 1 tohoto zákona byly vykonávány i osobami, které nedisponují odborným vzděláním lékaře. Současně požadavek výlučně lékařského vzdělání pro výkon služebního místa žalobkyně není stanoven ani služebním předpisem ve smyslu § 25 odst. 5 písm. a) zákona o státní službě (předpis č. 04/2016 ředitele Krajské hygienické stanice kraje Vysočina). Jak však přiléhavě konstatoval krajský soud, skutečnost, že právní předpis (případně služební předpis) nevyžaduje určité vzdělání pro služební místo, nemá přímou souvislost s tím, zda státní zaměstnanec na tomto místě skutečně vykonává (nebo řídí) práce, ke kterým takové vzdělání a z něj plynoucí potřebné znalosti a dovednosti potřebuje. Klasifikace do jednotlivých platových tříd ve smyslu dikce výše uvedených ustanovení služebního zákona a nařízení vlády č. 92/2015 Sb. se totiž skutečně řídí reálným výkonem povinností a úkolů zaměstnanců [srov. dikci § 2 odst. 2 písm. c) nařízení vlády č. 92/2015 Sb.: *nejnáročnější správní činnost vykonávaná v organizačním útvaru nebo ve služebním úřadu, v jehož čele představený stojí*]; nikoli tím, jaké vzdělání je pro konkrétní služební místo vyžadováno zákonem popřípadě služebním předpisem. Ačkolí krajský soud opomněl právě výše citované ustanovení nařízení vlády č. 92/2015 Sb., toto svým smyslem a účelem odpovídá krajským soudem citovanému ustanovení § 123 zákoníku práce, které taktéž poukazovalo na klasifikaci do platových tříd dle skutečně reálně vykonávaných činností. Výklad prosazovaný stěžovatelem by navíc ve svých krajních důsledcích mohl znamenat nulovou aplikovatelnost § 2 odst. 2 nařízení vlády č. 304/2014 Sb. v praxi, což jistě nebyl úmysl zákonodárce, který se zjevně „narovnáním“ platových podmínek lékařů orgánů veřejného zdraví a lékařů orgánů sociálního zabezpečení snažil zlepšit podmínky prvně jmenovaných a zamezit jejich odlivu do „lépe hodnocených“ lékařských oborů. Pokud by totiž služební předpis ve smyslu § 25 odst. 5 písm. a) zákona o státní službě nestanovil pro konkrétní služební místo požadavek výlučně lékařského vzdělání (což se vzhledem k všeobecně známému nedostatku lékařů zdá být spíše ojedinělé řešení), pak by lékařem orgánu ochrany veřejného zdraví nemohl být skutečně nikdo, čímž by výše nastíněné snahy zákonodárce vzaly za své a pojem „lékař orgánu ochrany veřejného zdraví“ by se stal skutečně „chimérou“. Odměňování státních zaměstnanců v orgánech ochrany veřejného zdraví by se pak, jak přiléhavě konstatoval krajský soud, neřídilo tím, co tito zaměstnanci skutečně při své každodenní práci vykonávají, ale tím, jaké vzdělání pro to které služební místo stanoví služební předpis. V takovém případě by „obavy“ stěžovatele byly naplněny, jelikož by došlo k upřednostňování dosaženého vzdělání před skutečně vykonávanou prací.

[29] Krajský soud dospěl dále ke správnému a z podkladů ve správním spise vyplývajícimu závěru, že z pracovní náplně žalobkyně, jež byla shrnuta v bodu [14] tohoto rozsudku, lze zcela zřetelně usoudit, že ji řádně může vykonávat právě a jenom osoba, která disponuje lékařským vzděláním ve smyslu § 4 odst. 1 zákona č. 95/2004 Sb. Pracovní náplň žalobkyně totiž mimo jiné tvoří takové činnosti, u nichž si lze jen stěží představit, že by je mohla vykonávat osoba bez lékařského vzdělání. Jedná se pak např. o činnost spočívající v hodnocení epidemiologické situace za účelem stanovení celostátních mimořádných opatření k ochraně zdraví obyvatel, stanovování mimořádných opatření pro ochranu státních hranic před zavlečením infekčních onemocnění, či zjišťování zdravotního stavu obyvatel v oblasti infekčních onemocnění za použití



pokračování

nejnáročnějších epidemiologických metod. U takových činností si kasační soud stěží dokáže představit, že by je mohla na stejné kvalitativní úrovni vykonávat osoba nedisponující znalostmi získanými vysokoškolským studiem medicíny, jako osoba, která takové studium absolvovala, a získala tak odbornou způsobilost lékaře ve smyslu výše citovaného zákona. Ačkoli tedy § 88a odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví obecně připouští, aby některé v zákoně vyjmenované činnosti vykonávali též zdravotničtí pracovníci a jiní pracovníci s odbornou způsobilostí k výkonu zdravotnického povolání ve smyslu zákona č. 96/2004 Sb., s ohledem na vysoce odborně vymezenou pracovní náplň žalobkyně je nutno uzavřít, že takto vymezené pracovní povinnosti může za současného naplnění požadavku na řádný výkon práce ve smyslu § 77 odst. 1 písm. d) zákona o státní službě nejlépe vykonávat osoba disponující lékařským vzděláním. *Obiter dictum* kasační soud poznamenává, že zejména (ale nikoli pouze) v této kritické době “zostřené” pandemií COVID-19 se ukazuje naléhavě potřeba dbát na dostatečně kvalifikovaný personální substrát krajských hygienických stanic, které zaujímají v boji s různými infekčními chorobami klíčové místo.

[30] Nejvyšší správní soud se dále neztotožnil se stěžovatelem, že by výše předestřený výklad zakládal porušení zásady rovného odměňování tak, jak je vymezena v čl. 28 Listiny základních práv a svobod a rozvedena v § 110 odst. 1 zákoníku práce. Stěžovatel se mylí, pokud se domnívá, že výše vymezenou pracovní náplň žalobkyně může vykonávat ve shodné kvalitě osoba nemající vzdělání lékaře, což bylo ostatně vysvětleno výše. Proto je zcela logické a naopak v právním státě nutné, když jsou osoby mající lepší kvalifikaci pro pracovní činnost vykonávanou pro stát náležitě odměněny. Naopak by bylo porušením zásady rovného odměňování, pokud by lékaři orgánů ochrany veřejného zdraví měli dosahovat nižších platových tarifů, nežli lékaři orgánů sociálního zabezpečení. Této skutečnosti si byl ostatně zákonodárce dobře vědom, když novelizoval předmětné ustanovení § 2 odst. 2 nařízení vlády č. 304/2014 Sb., čímž postavil tyto dvě skupiny vykonávající práci, na jejíž výkon jsou kladeny vysoké kvalifikační požadavky, na totožnou platovou úroveň. V posuzovaném případě tedy nedošlo k porušení zásady rovného odměňování, když vzhledem k pracovní náplni žalobkyně nemůže osoba nedisponující vzděláním lékaře vykonávat práci žalobkyně ve stejné kvalitě jako sama žalobkyně, která předmětným vzděláním disponuje (srov. *a contrario* rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2018, č. j. 21 Cdo 2262/2018 - 437).

[31] Závěrem kasační soud dává za pravdu stěžovateli v tom, že při vydání napadeného rozhodnutí byl stěžovatel vázán v té době účinným zákonem o ochraně veřejného zdraví, který v té době ještě neupravoval činnosti, které mohou vykonávat pouze lékaři orgánů ochrany veřejného zdraví, tak jak je upraveno v novelizovaném znění § 88a odst. 2 písm. a) až c) zákona o ochraně veřejného zdraví ve znění novely provedené zákonem č. 205/2020 Sb. Krajský soud však netvrdil, že by snad stěžovatel byl touto novelizovanou úpravou vázán, když výše uvedené novelizované znění použil pouze jako podpůrný argument k demonstraci úmyslu zákonodárce vyřešit do té doby problematické vymezení kvalifikačních požadavků na lékaře orgánů ochrany veřejného zdraví, přičemž dodal, že žalobkyní vykonávané pracovní povinnosti by spadaly pod novelou vymezené činnosti, které může vykonávat pouze osoba s odbornou způsobilostí k výkonu povolání lékaře. K námitce stěžovatele, že „lékařské činnosti“ dle novelizovaného § 88a odst. 2 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví představují neurčitý právní pojem bez návaznosti na konkrétní činnosti obsažené v katalogu správních činností, Nejvyšší správní soud poukazuje, že ne vždy musí mít činnost státního zaměstnance ve smyslu zákona o státní službě svůj „odraz“ v katalogu správních činností (příloha nařízení vlády č. 302/2014 Sb., o katalogu správních činností), jelikož § 145 odst. 3 zákona o státní službě umožňuje stanovit platovou třídu pro činnosti v katalogu správních činností neuvedených. Avšak nutno dodat, že toto nemusí být nutně případ lékařských činností dle § 88a odst. 2 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví v novelizovaném znění, jelikož takové činnosti ve většině případů budou svojí

obsahovou náplní spadat pod některou z platových tříd 24. dílu katalogu správních činností (resp. pod konkrétní platovou třídu ve smyslu zákona o státní službě). Nejvyšší správní soud pak v souvislosti s problematikou neurčitých právních pojmů upozorňuje, že tyto není možné a ani účelné předem obsahově přesně vymezit, a jejich aplikace proto závisí na odborném posouzení v každém individuálním případě. Proto tedy správní orgány v každé jednotlivé věci musí vždy obecně vymezit a vyložit daný neurčitý právní pojem, a poté pod něj subsumovat příslušný skutkový stav (viz rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2018, č. j. 2 As 94/2018 - 54, k této problematice dále srov. rozsudky ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004 - 72, č. 375/2004 Sb. NSS, ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 As 10/2003 - 58, č. 896/2006 Sb. NSS, a ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 252/2015 - 77). Vztaženo na nyní projednávaný případ bude tedy vzhledem k absenci konkrétního zákonného vymezení lékařských činností dle § 88 odst. 2 písm. a) novelizovaného znění zákona o ochraně veřejného zdraví úkolem příslušných vedoucích služebních úřadů, aby tento termín interně vymezili služebním předpisem [§ 11 zákona o státní službě], popř. jiným vnitřním předpisem s účinky dovnitř správního orgánu (srov. KRÝSA, Ivo; KRÝSOVÁ, Zdena. *Zákon o ochraně veřejného zdraví. Komentář*. Praha, Wolters Kluwer, 2016, komentář k § 88a, dostupný z právního informačního systému ASPI). K námitce stěžovatele, že k novelizovanému znění § 88a zákona o ochraně veřejného zdraví vydal metodický pokyn sjednocující výklad pojmů činnosti lékaře orgánu ochrany veřejného zdraví, zdejší soud poznamenává, že takový pokyn mu není znám, ani ze shora vysvětlených důvodů není pro rozhodnutí o kasační stížnosti použitelný.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

[33] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšná žalobkyně má právo na náhradu odměny právního zástupce za jeden úkon právní služby [vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 5. 11. 2020, podle § 11 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb.] ve výši 3.100 Kč a náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem DPH, a proto se odměna za zastupování zvyšuje o tuto daň. Celkově tedy je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni na nákladech řízení o kasační stížnosti 4.114 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobkyně.

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

V Brně dne 25. února 2021

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu