



Sp. zn. 3951/2016/VOP/KS  
Č. j. KVOP-28209/2017  
Datum 6. listopadu 2017

Vážený pane A.,

dovoluji si Vás informovat o výsledku šetření zahájeného na základě Vašeho podnětu z června 2016. V něm jste napadal praxi Nemocnice X. (dále jen „poskytovatel“) spočívající v předepisování léčiv cizím státním příslušníkům na jeden měsíc, ač je běžnou praxí jejich vydávání na dobu tří měsíců. Konkrétně se jedná o léčivé přípravky, jež jsou předepisovány osobám infikovaným virem HIV. Tuto praxi zavedl poskytovatel dle Vašeho tvrzení až v červnu r. 2016, přičemž do této doby je vydával na obvyklou tříměsíční dobu. Touto praxí jste se jakožto občan jiného členského státu Evropské unie cítil znevýhodněn ve srovnání s českými státními občany, ač jste řádným pojištěncem a plátcem pojistného v režimu zákona o veřejném zdravotním pojištění<sup>1</sup> jako občané České republiky a máte na území České republiky trvalý pobyt. Předmětná léčiva jsou potom pro Váš život důležitá a považujete za značně organizačně náročné se každý měsíc dostavit k poskytovateli za účelem získání nového předpisu. Jmenovitě Vám v individuálním případě poskytovatel vyhověl. Poskytovatel však pokračuje v rozlišování mezi pacienty, jež hodnotíte jako diskriminační z důvodu státní příslušnosti a národnosti v přístupu ke zdravotní péči.

**Praxe poskytovatele spočívající v rozdílném zacházení z důvodu státní příslušnosti dosud nepředstavuje diskriminaci ve smyslu antidiskriminačního zákona.<sup>2</sup> V přístupu poskytovatele k osobám s cizí státní příslušností však **spatřuji pochybení spočívající v porušení práva Evropské unie,<sup>3</sup> mají-li tyto osoby v České republice povolen trvalý pobyt.****

Než přistoupím k podrobnému právnímu hodnocení Vámi namítaných skutků, dovoluji mi ještě jednu praktickou informaci. Jsem si vědoma určité složitosti používaného pojmosloví a právních konstrukcí. Pokud byste tedy potřeboval kterýkoli z mých závěrů blíže objasnit či vysvětlit, můžete se obrátit na mnou pověřeného zaměstnance Kanceláře veřejného ochránce práv Mgr. Karla Sudu (tel. číslo 542 542 345, e-mail [karel.suda@ochrance.cz](mailto:karel.suda@ochrance.cz)).

### **Otázka diskriminace z důvodu státní příslušnosti**

V souladu s ustanovením § 1 odst. 5 zákona o veřejném ochránci práv,<sup>4</sup> mimo jiné, vykonávám působnost i v oblasti práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací ve smyslu českého antidiskriminačního zákona.<sup>5</sup> Antidiskriminační zákon za diskriminaci

---

1 Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

2 Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

3 Konkrétně porušení čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie.

4 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

5 To vyplývá z poznámky pod čarou č. 1) k § 1 odst. 5 zákonu o veřejném ochránci práv, která odkazuje na antidiskriminační zákon.

označuje stav, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě než s jinou osobou ve srovnatelné situaci, pokud je toto jednání motivováno některým z výslovně jmenovaných důvodů<sup>6</sup> a pokud k tomuto jednání dochází v některé ze stanovených životních situací.<sup>7</sup>

Diskriminací ve smyslu antidiskriminačního zákona proto není každé méně příznivé zacházení, i kdyby takové jednání jinak odporovalo obecné zásadě rovného zacházení a bylo by diskriminační ve smyslu jiných národních i nadnárodních právních pramenů.

V konkrétním případě poskytovatel předepisoval léky na rozdílnou (kratší) dobu cizím státním příslušníkům. Ze skutkových zjištění přitom vyplynulo, že poskytovatel rozlišoval podle státní příslušnosti, nikoliv podle národnosti - rozdílnou praxi uplatnil pouze vůči HIV pozitivním pacientům jiné než české státní příslušnosti, a to bez ohledu na jejich národnost.<sup>8</sup>

Státní příslušnost dosud<sup>9</sup> není chráněným důvodem<sup>10</sup> vypočteným antidiskriminačním zákonem. **Proto předmětná praxe poskytovatele není diskriminací ve smyslu antidiskriminačního zákona.**

S ohledem na obecný úkol ochránce přispívat k ochraně základních práv a svobod a prosazování práva na rovné zacházení si však dovolím zvážit, **zda poskytovatel nepochybil porušením unijního práva zakotvujícího zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti.**

Zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti je jedním ze základních kamenů evropské integrace. Pouze při jeho respektování je možné zajistit skutečné fungování volného pohybu osob, služeb, zboží a kapitálu. Proto je zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti v obecné rovině zakotven v úvodních ustanoveních Smlouvy o fungování Evropské unie, která především spolu se Smlouvou o Evropské unii tvoří základ práva Evropské unie a stanovuje základní cíle a hodnoty, na nichž Evropská unie stojí, a určuje základní pravidla, v jejichž mezích mohou jednotlivci – tj. občané i právnické osoby, členské státy i samotná Evropská unie fungovat.

### **Hodnocení praxe poskytovatele spočívající v rozdílném přístupu k HIV pozitivním pacientům s cizí státní příslušností**

#### **Omezení doby, na niž jsou předepisována léčiva ve vazbě na státní příslušnost**

Ač žádná právní norma výslovně neuvádí, na jakou pevně stanovenou dobu mají být léčiva pacientům předepisována, jistá omezení vyplývají z vyhlášky o způsobu předepisování léčivých přípravků.<sup>11</sup> Zde je, mimo jiné, uvedeno, že u léčivých přípravků předepisovaných na účet veřejného zdravotního pojištění je možné léčiva na recept předepsat nejdéle

---

6 Důvody jsou taxativně vypočteny ustanovením § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona. Jedním z důvodů, které zde zákon vypočítává a chrání, je i národnost.

7 Tamtéž, ustanovení § 1 odst. 1.

8 Z popisu skutkového stavu tak, jak jej mám k dispozici, vyplývá, že osoba hlásící se k jiné národnosti, avšak toho času státní občan České republiky, by obdržel recept s léčivými přípravky předepsanými na nezkrácenou tříměsíční dobu.

9 Očekává se přijetí novely antidiskriminačního zákona, která by měla nabýt účinnosti 1. ledna 2018 (viz sněmovní tisk č. 688 dostupný na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)).

10 Konečný výčet těchto důvodů obsahuje ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona.

11 Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 54/2008 Sb., o způsobu předepisování léčivých přípravků, údajích uváděných na lékařském předpisu a o pravidlech používání lékařských předpisů, ve znění pozdějších předpisů.

na dobu tří měsíců.<sup>12</sup> Vyhláška tak vymezuje maximální dobu, na kterou může lékař léčivo předepsat, nicméně lékař či poskytovatel může rozhodnout o předepisování léku na kratší dobu. V tom není citovanou vyhláškou omezen. Pokud k tomuto opatření přistoupí, nemůže tak činit z libovolných důvodů. Mezi nedovolené důvody patří jednak důvody vymezené antidiskriminačním zákonem, ale i jiné důvody, které jsou jako diskriminační označeny jinými platnými a účinnými právními prameny. Rozlišování z důvodu státní příslušnosti zakazuje Smlouva o fungování Evropské unie,<sup>13</sup> jež je přímo použitelná a přímo bez dalšího zakládá práva a povinnosti soukromým subjektům. **Nelze tak v konkrétních oblastech společenského života nedůvodně znevýhodnit státního příslušníka kteréhokoli členského státu Evropské unie.**

Poskytovatel přistoupil k takové praxi, že jeho lékaři předepisují HIV pozitivním pacientům potřebná léčiva toliko na dobu třiceti dnů. Činí tak pouze u pacientů, kteří mají jinou státní příslušnost než státní občanství České republiky. Běžnou praxí poskytovatele v ostatních případech je léčiva předepisovat na dobu devadesáti dnů, tedy v případech českých státních občanů poskytovatel využívá maximální dobu, kterou příslušná vyhláška vymezuje. To, že poskytovatel přistoupil k takové rozlišující praxi, dokládáte korespondencí s poskytovatelem a zároveň tuto skutečnost potvrdilo i Ministerstvo zdravotnictví. Jedná se tak o skutečnost, jež je nesporná.

Poněvadž poskytovatel rozlišuje dobu, na kterou jeho lékařský personál předepisuje léčivé přípravky HIV pozitivním pacientům, na základě státní příslušnosti pacientů (cizím státním příslušníkům předepisuje léčiva na výrazně kratší dobu), **činí tak z důvodu, jež unijní právo označuje za diskriminační. Poskytovatel tak cizím státním příslušníkům (státním příslušníkům členských států Evropské unie) neposkytuje zdravotní služby stejně jako svým občanům.**

### **Cíle, které poskytovatele vedou k rozdílné praxi, jejich přiměřenost a nezbytnost**

Rozlišování na základě zakázaného důvodu lze ospravedlnit jen tehdy, pokud by cíl, s nímž poskytovatel k tomuto rozlišení přistoupil, byl legitimní a zvolené prostředky k dosažení tohoto cíle byly přiměřené a nezbytné. Toto pravidlo výslovně stanoví antidiskriminační zákon,<sup>14</sup> avšak je vžitě a univerzálně uplatňované i pro případ posouzení nerovného zacházení, které zakazují jiné prameny práva.<sup>15</sup> Nejsou-li tyto podmínky dodrženy, je rozlišování považováno za svévolné a neospravedlnitelné. Cíl předmětné praxe poskytovatele by bylo možné považovat za legitimní za předpokladu, že sleduje obecný zájem.<sup>16</sup> Přiměřené a nezbytné jsou potom takové prostředky, jež reálně umožňují dosažení tohoto cíle a jejichž využití je k tomu nutné.

Poskytovatel k rozdílné praxi na základě státní příslušnosti přistoupil s cílem omezit finanční ztráty, jež mu v minulosti způsobovalo náhlé ukončení zdravotního pojištění cizích státních

---

12 Ustanovení § 5 odst. 2 vyhlášky o způsobu předepisování léčivých přípravků.

13 Konkrétně čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti.

14 Ustanovení § 7 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

15 Prakticky totožný test ostatně provádí v případech namítaného nerovného zacházení i sám Soudní dvůr Evropské unie, jak vyplývá z množství jeho ustálené judikatury.

16 BOUČKOVÁ, Pavla a kol. *Antidiskriminační zákon: Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-618-0, s. 316

příslušníků. Cizinci jsou (povinně) účastní systému veřejného zdravotního pojištění pouze pokud mají na území České republiky trvalý pobyt nebo jsou zaměstnanci zaměstnavatele se sídlem v České republice.<sup>17</sup> Ztráta zaměstnání, případně ukončení trvalého pobytu v takových případech může způsobit náhlé skončení pojistného vztahu cizího státního příslušníka. Dojde-li k ukončení během tříměsíční doby, na kterou byla léčiva předepsána, zdravotní pojišťovna je poskytovateli neproplatí ze systému veřejného zdravotního pojištění. Poskytovatel sice může úhradu žádat přímo na pacientovi, tato snaha však dle jeho sdělení v drtivé většině případů nebývá úspěšná, a to i proto, že pacient odjede do zahraničí. Naproti tomu u státních občanů České republiky je účast na systému veřejného zdravotního pojištění ze zákona povinná, proto zdravotní pojišťovna poskytovateli vždy poskytne úhradu za léčiva. Poskytovatel zvolil opatření rozlišující na základě státní příslušnosti, ač sám konstatuje, že k naplnění vymezeného cíle by postačovalo, aby příslušník jinak doložil, že bude pojištěn na dobu následujících tří měsíců.

**Poskytovatelem deklarovaný cíl považuji za legitimní.** Přestože jde o individuální ekonomický cíl poskytovatele, má i širší obecný dopad. Finanční ztráty na nákladných léčivech potřebných pro osoby s HIV mohou být značné, jsou proto způsobilé ovlivnit kvalitu poskytovaných zdravotních služeb pro každého pacienta poskytovatele. Pokud je smyslem této praxe předcházet ekonomickým důsledkům náhlého ukončení účasti v systému veřejného zdravotního pojištění, tedy zajištění předvídatelnosti délky pobytu a zároveň i délky trvání zdravotního pojištění, domnívám se, že tuto délku samu o sobě, ve spojení s dalšími a méně restriktivními opatřeními, garantuje právě povolený trvalý pobyt na území České republiky.

**Cizinci s povoleným trvalým pobytem** jsou ze zákona účastní českého systému veřejného zdravotního pojištění.<sup>18</sup> Základním předpokladem povolení trvalého pobytu je přitom pět let nepřetržitého pobytu na území České republiky, proto o něj žádají cizinci, kteří na území České republiky plánují žít trvale, mají zde životní zájmy a vytvořené pracovní a majetkové zázemí. Platnost povolení k trvalému pobyту zaniká na základě důvodů taxativně vymezených zákonem o pobytu cizinců.<sup>19</sup> Zákon vymezuje rovněž podmínky pro zrušení platnosti povolení Ministerstvem vnitra.<sup>20</sup> Zánik účasti na systému veřejného zdravotního pojištění v důsledku zániku nebo zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu však není náhlou, zcela okamžitou záležitostí. Relevantním ukazatelem pro úvahu o riziku ukončení trvalého pobytu cizince proto může být probíhající soudní nebo správní řízení, jehož výsledkem může být zánik nebo zrušení povolení k trvalému pobytu (čestné prohlášení pacienta o tom, že takové řízení nebylo zahájeno).

Jsem tedy přesvědčena, že méně restriktivním opatřením, které směřuje k poskytovatelem deklarovanému cíli, představuje předepisování léků na standardní obecnou dobu tří měsíců cizím státním příslušníkům s povoleným trvalým pobytem na území České republiky,

---

17 Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

18 Viz ustanovení § 3 odst. 1 a 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, kde je upraven vznik a zánik veřejného zdravotního pojištění ve vazbě na trvalý pobyt osoby.

19 Ustanovení § 76 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

20 Ustanovení § 77 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

s případnou možností vyžádat si čestné prohlášení pacienta o tom, že neprobíhá správní řízení, jehož výsledkem by mohlo být zrušení platnosti povolení k trvalému pobytu.

Ač tedy poskytovatelem zvolené prostředky směřují k dosažení deklarovaného cíle, v případě cizince s povoleným trvalým pobytem je nepovažuji za nezbytné ani přiměřené. **Odlíšné zacházení se státním příslušníkem členského státu Evropské unie s povoleným trvalým pobytem na území České republiky nelze ospravedlnit, poskytovatel proto porušil právo Evropské unie.**

## Závěrem

Vážený pane A., v rámci poskytované metodické pomoci obětem diskriminace předběžně posuzuji, zda konkrétní jednání je, či není diskriminací. Na základě tohoto posouzení je možné si učinit představu o tom, zda by oběť diskriminace mohla být u soudu s antidiskriminační žalobou úspěšná, či nikoliv. Ve Vašem případě z důvodu nedostatku mně zákonem svěřené působnosti podezření na diskriminaci ve smyslu antidiskriminačního zákona v souladu s výše uvedeným vyvracím, a tedy diskriminaci nezjišťuji. **Případnou antidiskriminační žalobu zároveň považuji za neúčelnou, poněvadž Vám v daném případě nesvědčí jednotlivé nároky<sup>21</sup> vymezené tímto zákonem.**

V předmětném jednání však spatřuji pochybení, které spočívá v **porušení zákazu diskriminace zakotveného v primárním právu Evropské unie.**

Poněvadž jste nebyl spokojen s tím, jak poskytovatel vyřídil stížnost, již jste uplatnil proti jeho postupu, můžete nadále **uplatnit stížnost u Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“), jenž je příslušným správním orgánem, který poskytovateli udělil oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle ustanovení § 93 odst. 2 zákona o zdravotních službách.**<sup>22</sup> Pokud byste byl nespokojen s tím, jak magistrát tuto Vaši stížnosti vyřídí, můžete se na mě znovu obrátit s novým podnětem. Prověřování postupu jednotlivých správních úřadů je v mé zákonné působnosti.<sup>23</sup> Rovněž můžete podat **žalobu na ochranu osobnosti, kde kromě zásahu do osobnostních práv<sup>24</sup> můžete namítat i porušení práva EU.** Tato námítka otevírá otázku výkladu primárního práva, kterou národní soudy mohou, záleží-li na ní výrok rozhodnutí ve věci, předložit k posouzení Soudnímu dvoru Evropské unie.<sup>25</sup> K dalšímu případnému právnímu postupu Vám doporučuji vyhledat právní pomoc advokáta se specializací na zdravotnické právo.<sup>26</sup>

---

21 V případě, že se v konkrétním případě jedná o diskriminaci ve smyslu antidiskriminačního zákona, svědčí její oběti nároky taxativně vymezené v ustanovení § 10 tohoto zákona.

22 Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

23 V souladu s ustanovením § 1 odst. 1 a 2 zákona o veřejném ochránci práv.

24 Domnívám se, že i rozlišování na základě státní příslušnosti může být zásahem do těchto práv. Žalobní nárok na ochranu osobnosti odpovídá nejbližší diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, ač se domnívám, že české soudy podobný případ v tomto smyslu neřešily. Alternativou případně může být žaloba na plnění.

25 Čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie.

26 K tomu lze využít vyhledávač na webových stránkách České advokátní komory (<http://vyhledavac.cak.cz/>). Jedním z nastavitelných kritérií pro vyhledávání je zde právě i zaměření advokáta. V tomto případě by se jednalo o zaměření č. 45 – zdravotnické právo, případně č. 85 – ochrana proti diskriminaci.

Jako veřejná ochránkyně práv Vám v tuto chvíli nemohu být nápomocna více než poskytnutím výše uvedených informací. Vaši věc nyní uzavírám. Poskytovatele stručně vyrozumím o svých zjištěních. I to samo o sobě může dopomoci k účinnějšímu prosazování práva na rovné zacházení vůči cizím státním příslušníkům v budoucnu.

Pokud byste se chtěl **k mým závěrům vyjádřit**, učiňte tak, prosím, ve lhůtě **30 dnů od doručení tohoto dopisu**.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

### **Příloha**

Podmínky bezplatného právního zastoupení