



Vaše značka	S-ST-VZP-23-04081597-A44A, OK-256/2023	Vážený pan Ing. Zdeněk Kabátek ředitel
Sp. zn.	2690/2023/VOP/IR	Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR
Č. j.	KVOP-3692/2024	Orlická 2020/4
Datum	29. ledna 2024	130 00 Praha 3

Vážený pane řediteli,

vyrozumívám Vás o výsledku šetření podnětu pana **A.**, nar. xxx, bytem xxx, **zastoupeného jeho matkou (opatrovnicí) paní B.** (stěžovatelka). Stěžovatelka nesouhlasí s vyměřeným přeplatkem na německém příspěvku na péči vyplaceném jejímu synovi.

Šetřením jsem dospěl k závěru, že Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR **nesprávně stanovila okamžik, od kterého syn stěžovatelky začal podléhat českým právním předpisům sociálního zabezpečení**. Přijměte prosím následující vysvětlení.

Skutková zjištění

Podnět stěžovatelky

Syn stěžovatelky pobíral od června 2016 německý příspěvek na péči. Jeho otec v té době pracoval v Německu. Stěžovatelka nebyla ekonomicky aktivní, pečovala o syna. Celá rodina proto byla zdravotně pojištěná v Německu a podléhala německým předpisům sociálního zabezpečení.

Na konci října 2021 stěžovatelka požádala německou zdravotní pojišťovnu, aby jejímu synovi ke dni 30. 11. 2021 přestala vyplácet příspěvek na péči. Německá zdravotní pojišťovna o tom vyrozuměla VZP. Ta následně syna stěžovatelky zdravotně pojistila v České republice, a to zpětně od 1. 9. 2020 (tj. po konci prázdnin po posledním doloženém roce studia).¹

Dne 1. 12. 2021 stěžovatelka požádala o český invalidní důchod pro syna. Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ) mu v březnu 2022 přiznala od dosažení věku 18 let (tj. od 19. 6. 2017) tzv. invalidní důchod z mládeže.^{2,3} Od ledna 2022 syn stěžovatelky pobírá také český příspěvek na péči pro závislost na pomoci jiné osoby ve stupni IV (úplná závislost).⁴

Stěžovatelka uvedla, že dne 24. 3. 2023 obdržela rozhodnutí německé zdravotní pojišťovny, kterým jejímu synovi vyměřila přeplatek na německém příspěvku na péči

1 Tuto skutečnost upřesnila ve svém vyjádření VZP.

2 Podle § 42 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

3 Rozhodnutí ze dne 11. 3. 2022, č. j. R-11.3.2022 – 427/xxxx.

4 Rozhodnutí ze dne 30. 3. 2022, č. j. 9604/2022/ASS.

za dobu od 1. 9. 2020 do 30. 11. 2021. Důvodem bylo to, že syn stěžovatelky nebyl od 31. 8. 2020 zdravotně pojištěn v Německu, a neměl proto na dávku nárok.⁵ Stěžovatelka věc neúspěšně řešila s VZP a Úřadem práce ČR, krajskou pobočkou v Karlových Varech, kontaktním pracovištěm AŠ.⁶

Vyjádření Ministerstva práce a sociálních věcí a VZP

Pro určení, odkdy syn stěžovatelky začal podléhat českým právním předpisům sociálního zabezpečení, je rozhodné, odkdy se nepovažuje za nezaopatřené dítě. Pravidla pro posouzení nezaopatřenosti dítěte stanoví § 11 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře. Z této úpravy se vychází i pro účely zdravotního pojištění.⁷

Podle § 11 odst. 3 zákona o státní sociální podpoře se dítě nepovažuje za nezaopatřené, pokud je poživitelem invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně. Pojem „**poživatel důchodu**“ zákon o státní sociální podpoře nedefinuje. Protože jsem se setkal s **dvojím výkladem** tohoto právního pojmu, požádal jsem o vyjádření Ministerstvo práce a sociálních věcí, které je ústředním orgánem státní správy pro oblast státní sociální podpory.

Ministerstvo mi odpovědělo, že dlouhodobě setrvává na stanovisku, že dítě se považuje za poživatele invalidního důchodu až **ode dne, kdy poprvé obdrželo výplatu invalidního důchodu**. Není přitom rozhodné, zda šlo o běžnou splátku důchodu, zálohu na důchod nebo doplatek důchodu.⁸

Po obdržení vyjádření ministerstva jsem se obrátil na **VZP** a dotázal se, zda je jí známo předmětné stanovisko, a pokud ano, z jakého důvodu se od něj odchýlila v případě syna stěžovatelky. VZP uvedla, že dané stanovisko ministerstvo vydalo na žádost Kanceláře veřejného ochránce práv (Kancelář) a že nemá k dispozici podklady, na jejichž základě tak učinilo. I proto se stanoviskem **vyjádřila nesouhlas**.

Podle VZP je pro posouzení nezaopatřenosti syna stěžovatelky určující, odkdy má **nárok na výplatu důchodu**, a nikoliv to, kdy mu ČSSZ důchod fakticky vyplatila. Zdůraznila, že s okamžikem skutečné výplaty důchodu, na rozdíl od vzniku nároku na výplatu důchodu, zákon o důchodovém pojištění nepracuje.

Také poukázala na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 11. 2018, č. j. 78 Ad 25/2017-35, ve kterém se soud zabýval přeplatkem na sirotčím a vdoveckému důchodu z důvodu zániku nezaopatřenosti dítěte v důsledku přiznání invalidního důchodu

5 Rozhodnutí ze dne 16. 3. 2023, vydané pod značkou L747098546.

6 VZP stěžovatelce odpověděla, že jí nemůže pomoci, a odkázala ji na okresní správu sociálního zabezpečení, úřad práce a německou zdravotní pojišťovnu. Úřad práce stěžovatelce sdělil, že věc nespadá do jeho působnosti, a doporučil jí, aby se opětovně obrátila na VZP.

7 Srov. § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

8 Shodně Vránová, Lucie. § 11 (Nezaopatřené dítě). In: Břeská, Naděžda, Eva Burdová, Michaela Kepková a Lucie Vránová. *Státní sociální podpora: s komentářem a příklady*. 14. aktualizované vydání. ANAG, 2012, s. 64.

třetího stupně. Krajský soud dovedl objektivní odpovědnost za přeplatek na těchto důchodech ode dne přiznání invalidního důchodu.

Hodnocení postupu VZP

Rozumím argumentům VZP, **přikláním se však k výkladu, jenž zastává ministerstvo, protože ten zajišťuje ochranu práv osob migrujících mezi členskými státy Evropské unie.** Mám za to, že syn stěžovatelky měl být považován za nezaopatřeného, a tedy podléhat německým předpisům sociálního zabezpečení, až do dne, kdy obdržel první měsíční splátku invalidního důchodu, případně doplatek zpětně přiznaného důchodu (podle toho, která platba proběhla dříve), a to z následujících důvodů:

(1) Zaopatřeným se příjemce důchodu stává až faktickou výplatou důchodu

Invalidní důchod **nahrazuje** pojištěnci **příjem z výdělečné činnosti**, kterou nemůže zcela nebo částečně vykonávat kvůli svému postižení. Výše procentní výměry⁹ invalidního důchodu se obecně odvíjí od dosažené doby pojištění a získaných výdělků před vznikem invalidity. U pojištěnců, kteří se stali invalidními ve třetím stupni již před 18. rokem věku (tzv. invalidita z mládí), se však výše invalidního důchodu určuje jiným způsobem. Při výpočtu jejich důchodu se zohledňuje, že před vznikem invalidity nemohli vůbec nebo v dostatečné míře pracovat a vydělávat. Výše procentní výměry jejich invalidního důchodu se proto odvozuje od průměrné měsíční mzdy.¹⁰

Nezaopatřené děti požívají zvýšené ochrany a podpory, protože kvůli svému věku a neúplně rozvinutým rozumovým a fyzickým schopnostem zpravidla nejsou schopny se o sebe plně postarat a materiálně zabezpečit.¹¹ Mladý dospělý, který dostává invalidní důchod třetího stupně, má, na rozdíl od svých nezaopatřených vrstevníků, příjem, z něhož může pokrýt výdaje na své potřeby. Proto je odůvodněné ho považovat za **zaopatřeného**. To ale až od **okamžiku, kdy reálně dostane důchod**, tj. po obdržení první výplaty důchodu. Do té doby nedisponuje prostředky na zajištění své obživy a dalších potřeb.

(2) Syn stěžovatelky nemůže zpětně získat český příspěvek na péči

U dávek v nemoci (mezi které spadá i příspěvek na péči) koordinací nařízení¹² **nestanoví speciální pravidla pro předávání žádostí mezi členskými státy** (na rozdíl například

9 Invalidní důchody se skládají ze základní výměry, která je stejná pro všechny příjemce důchodu, a procentní výměry (srov. § 41 zákona o důchodovém pojištění).

10 Srov. § 42 odst. 2 ve spojení s § 17 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění.

11 Srov. Koldinská, Kristina. *Sociální právo*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 85.

12 Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, ze dne 29. dubna 2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, a Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

od rodinných dávek¹³). Úřad práce v Aši proto nemohl synovi stěžovatelky zpětně přiznat český příspěvek na péči na základě žádosti o obdobnou německou dávku.

Zpětné čerpání dávky **neumožňuje** ani **zákon o sociálních službách**, který upravuje poskytování českého příspěvku na péči. Ten připouští přiznání příspěvku nejdříve od měsíce, ve kterém o něj žadatel požádal.¹⁴ Stěžovatelka požádala o český příspěvek na péči pro svého syna dne 24. 1. 2022. Úřad práce v Aši mu ho proto mohl přiznat až od ledna 2022.

Vyměřený přeplatek na německém příspěvku na péči proto stěžovatelka musela patrně uhradit z doplatku invalidního důchodu svého syna, ačkoli jde o dávku, která se poskytuje z **jiného důvodu a k jinému účelu**. Příspěvek na péči slouží k zajištění potřebné péče. Tato péče přitom může být velmi náročná a nákladná, a to především u vážně nemocných lidí, kteří mnohdy vyžadují i 24hodinovou péči.

To je i případ syna stěžovatelky. Ten v Německu pobíral příspěvek na péči v 5. nejvyšším stupni v částce 901 euro (tj. cca 22 200 Kč) měsíčně. Stěžovatelka kvůli náročnosti péče o syna nemohla pracovat. Příspěvek tedy fakticky částečně nahrazoval i její příjem.

(3) Nemožnost čerpání příspěvku na péči představuje překážku volného pohybu osob

Podle čl. 21 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) má každý občan Evropské Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v SFEU, ve Smlouvě o Evropské unii a v opatřeních přijatých k jejich provedení. Článek 45 odst. 1 SFEU garantuje volný pohyb pracovníků uvnitř Evropské Unie. Článek 48 odst. 1 SFEU pak obsahuje zmocnění k přijetí opatření v oblasti sociálního zabezpečení, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu pracovníků a jejich rodinných příslušníků.

Cílem čl. 48 SFEU je umožnit naplnění svobody pohybu osob v rámci Evropské Unie jakožto jedné ze čtyř základních svobod vnitřního trhu.¹⁵ Tohoto cíle však nelze dosáhnout, pokud migrující pracovníci a jejich rodinní příslušníci v důsledku využití práva na volný pohyb ztratí sociální výhody, které jim zaručují právní předpisy členského státu. Takový důsledek je totiž bude odrazovat od výkonu tohoto práva.¹⁶

Syn stěžovatelky oprávněně čerpal německý příspěvek na péči, protože jeho otec – živitel rodiny – pracoval v Německu.¹⁷ V důsledku zpětného přiznání českého invalidního důchodu však musí vrátit část této dávky (ve výši 13 515 euro, tj. přes 330 000 Kč), a přitom nemůže získat obdobnou dávku z českého sociálního systému.

13 Srov. čl. 68 odst. 3 písm. b) nařízení č. 883/2004.

14 Ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

15 Článek 26 odst. 2 SFEU.

16 Srov. například rozsudek Soudního dvora Evropské Unie ze dne 4. 10. 1991, *Elissavet Paraschi*, C-349/87, EU:C:1991:372, bod 22, [curia.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu/curia/europa.eu).

17 Srov. čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004.

Domnívám se, že pokud by stěžovatelka věděla o možném vzniku přeplatku na německé dávce, požádala by o přiznání invalidního důchodu pro svého syna již v době, kdy dosáhl věku 18 let, přestože byl v té době studentem. Tím by nedošlo k souběhu dávek, protože syn stěžovatelky by se stal poživitelem důchodu ihned a nevznikl by mu přeplatek na německém příspěvku na péči.

Výklad, který zastává VZP, tedy **poškozuje děti migrujících pracovníků s těžkým zdravotním postižením, pokud o invalidní důchod požádají později než při dosažení věku 18 let**. Vede u nich ke zpětnému zadlužení a nemožnosti čerpat českou dávku dlouhodobé péče ode dne vzniku nároku na invalidní důchod do dne zahájení jeho výplaty. Takový výklad pojmu poživitel důchodu představuje **překážku volného pohybu osob**, a je tudíž zapovězen čl. 45 odst. 1 SFEU.

(4) Ministerstvo zastává stanovisko k ukončení nezaopatřenosti dítěte dlouhodobě

VZP vyslovila jisté výhrady k vyjádření ministerstva k určení okamžiku zániku nezaopatřenosti dítěte, které se stalo poživitelem invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně. Upozornila, že neměla k dispozici podklady, na jejichž základě ministerstvo vydalo požadované vyjádření.

Ministerstvo ve svém vyjádření výslovně uvedlo, že svůj výklad zastává **dlouhodobě**. Poskytnutým vyjádřením pouze potvrdilo své dosavadní stanovisko. Při jeho vypracování nicméně znalo základní skutkové okolnosti šetřeného případu. S těmi jsem ho stručně (v anonymizované podobě) seznámil v žádosti o vyjádření. Kopii dopisu ministerstvu přikládám. Žádné další podklady jsem ministerstvu nezasílal.

(5) Rozsudek citovaný VZP není přílehlavý k případu stěžovatelky

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, který citovala VZP ve svém vyjádření, dopadá na zcela odlišnou situaci, než je případ stěžovatelky a jejího syna. Stěžovatelka, i kdyby byla vdova, by nemusela vracet vyplacený vdovský důchod, protože její syn pobírá příspěvek na péči pro závislost na pomoci jiné osoby ve IV. stupni.¹⁸

Pokud jde o sirotčí důchod, **výklad** soudu, který rozšířil objektivní odpovědnost za přeplatek i na tento důchod, je **ústavně nepřípustný**. Ustanovení § 118a odst. 1 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, obsahuje obecnou úpravu odpovědnosti za přeplatek na důchodu. Odstavec 2 je speciálním ustanovením, které vymezuje konkrétní případy objektivní odpovědnosti, tj. zakládá příjemci, který se nachází ve vymezené situaci, povinnost vrátit vyplacený důchod bez ohledu na jeho jednání a zavinění. Takové ustanovení není možné analogicky rozšiřovat na případy, na něž přímo nedopadá.¹⁹ Opačný postup by odporoval článku 2 odst. 3 a 4 Ústavy České republiky, resp. čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod.

¹⁸ Srov. § 50 odst. 2 písm. b) a odst. 3 zákona o důchodovém pojištění.

¹⁹ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118, bod 32, nssoud.cz.

Současně dodávám, že i kdyby citovaný rozsudek dopadal na případ stěžovatelky, nemohla by z něj VZP vycházet, protože jeho **závěry odporují právu Evropské Unie** [viz bod (3)]. SFEU je mezinárodní smlouvou ve smyslu čl. 10 Ústavy. Je tedy součástí právního řádu ČR a má aplikační přednost před zákonem.

Závěr

Vážený pane řediteli, podle § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, bych Vás rád požádal, abyste se ve lhůtě 30 dnů od doručení tohoto dopisu vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

Příloha

Dopis Ministerstvu práce a sociálních věcí ze dne 9. 6. 2023