

Vážený pan
prof. MUDr. Vlastimil Válek, CSc., MBA, EBIR
místopředseda vlády a ministr
Ministerstvo zdravotnictví
Palackého náměstí 375/4
128 01 Praha 2

Na vědomí

Vážená paní
Mgr. Anna Brabcová
ředitelka odboru integrace na trh práce
Ministerstvo práce a sociálních věcí
Na Poříčním právu 1/376
128 01 Praha 2

Sp. zn. 6240/2025/VOP/BV
Č. j. KVOP-41323/2025
Datum 12. září 2025

Vážený pane ministře,

obracím se na Vás ve věci zdravotního pojištění cizinců. Jde o uchazeče o zaměstnání evidované na úřadu práce.

Ministerstvo zdravotnictví má za to, že držitelé duálních zaměstnaneckých karet mají, pokud jsou v evidenci uchazečů o zaměstnání, nárok na podporu v nezaměstnanosti a na zdravotní pojištění placené státem.¹ Vychází to z přímého účinku směrnice o jednotném povolení (směrnice).² Držitelé neduálních karet také mohou být v evidenci uchazečů o zaměstnání a mají i nárok na podporu v nezaměstnanosti. Z praxe víme, že není úplně jasné, zda mají nárok také na zdravotní pojištění. Je tedy otázkou, zda mají držitelé tzv. duálních a neduálních karet stejné postavení.

Podle mého názoru k takovému rozlišení není důvod. **Ministerstvo, potažmo zdravotní pojišťovny, by měly přistupovat stejně k uchazečům o zaměstnání, kteří jsou držiteli zaměstnanecké karty bez ohledu na to, o jaký typ zaměstnanecké karty jde.**

Vysvětlím proč.

Nejdřív několik poznámek k dělení zaměstnaneckých karet.

Tzv. **duální zaměstnaneckou kartu** vydává Ministerstvo vnitra současně jako povolení k pobytu i k zaměstnání. Cizinec ji získává pro konkrétní pracovní místo, které je

1 Dopis ministra zdravotnictví veřejnému ochránci práv ze dne 4. září 2024, č. j. MZDR 5233/2025-2/DZP.

2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.

zařazeno v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnaneckých karet.

Tzv. neduální zaměstnaneckou kartou Ministerstvo vnitra vydává pouze jako povolení k pobytu za účelem výkonu práce. Oprávnění k zaměstnání cizinec získá z jiného právního titulu. Nejčastěji má volný přístup na trh práce ve smyslu § 98 zákona o zaměstnanosti (např. jako student nebo absolvent české školy).³ Případně může získat povolení k výkonu zaměstnání od Úřadu práce ČR.⁴

Směrnice o jednotném povolení dopadá i na držitele neduálních karet

Zaměstnanecká karta představuje implementaci směrnice o jednotném povolení.⁵ Směrnice v čl. 2 písm. c) definuje „jednotné povolení“⁶ jako „**povolení k pobytu vydané orgány členského státu, které umožňuje státnímu příslušníkovi třetí země oprávněně pobývat na jeho území za účelem výkonu práce**“ (zvýraznění doplněno).

Definici splňuje jak duální, tak neduální zaměstnanecká karta. I neduální karta je povolení k pobytu za účelem výkonu práce vydané příslušným orgánem členského státu (odborem azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra).

Směrnice v článku 3 odst. 1 uvádí kategorie cizinců,⁷ na které se vztahuje. Bezpochyby dopadá i na držitele neduální zaměstnanecké karty. U **článku 3 odst. 1 písm. b) směrnice** v praxi půjde nejčastěji o absolventy vysokých škol,⁸ kteří dosud pobývali v České republice na základě dlouhodobého pobytu za účelem studia a chtějí přejít

3 Viz § 98 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

4 Viz § 89 a násl. zákona o zaměstnanosti.

5 Ustanovení § 42g a násl. zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

6 Podle článku 2 písm. c) směrnice.

7 Podle článku 3 odst. 1 směrnice:

- a) státní příslušníky třetích zemí, kteří žádají o pobyt v členském státě za účelem výkonu práce;
- b) státní příslušníky třetích zemí, kteří byli členským státem přijati v souladu s unijním nebo vnitrostátním právem za jiným účelem, než je výkon práce, kteří jsou oprávněni k výkonu práce a kteří jsou držiteli povolení k pobytu v souladu s nařízením (ES) č. 1030/2002, a
- c) státní příslušníky třetích zemí, kteří byli členským státem přijati v souladu s unijním nebo vnitrostátním právem za účelem výkonu práce.

8 Jde o studenty, kteří získali bytové oprávnění ve smyslu § 42d zákona o pobytu cizinců. Toto ustanovení představuje implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair (studijní směrnice).

na pobytové oprávnění za účelem zaměstnání. Ti žádají o neduální zaměstnaneckou kartu z důvodu volného přístupu na trh práce.

Článek 3 odst. 1 písm. c) směrnice pak výslovně počítá s vnitrostátní úpravou přijetí cizinců za účelem výkonu práce. Tento článek dopadne na situace, kdy cizinci s volným přístupem na trh práce žádají o vstupní pobytové oprávnění za účelem výkonu práce. Může jít například o absolventy českých škol, kteří se přechodně vrátili do země původu. Stejně tak může jít o státní příslušníky vybraných států.⁹ I tyto skupiny cizinců mohou získat neduální zaměstnaneckou kartu.

Směrnice v článku 3 odst. 2 vyjmenovává kategorie cizinců, kteří nespadají pod působnost směrnice. Neobsahuje kategorii, která by odpovídala držitelům neduálních karet.

Zákon o pobytu cizinců

Český zákonodárce při implementaci směrnice o jednotném povolení do vnitrostátního práva pod kategorií pobytového oprávnění za účelem výkonu práce (viz čl. 3 odst. 1 směrnice) zařadil duální i neduální zaměstnaneckou kartu.

Ustanovení § 42g odst. 1 zákona o pobytu cizinců zní: „**Cizince, u kterého je podle zákona o zaměstnanosti vyžadováno povolení k zaměstnání nebo který je uveden v § 98 zákona o zaměstnanosti, opravňuje zaměstnanecká karta k pobytu na území za účelem zaměstnání**“ (zvýraznění doplněno).

Důvodová zpráva k ustanovení § 42g uvádí: „**Zaměstnanecká karta bude vydávána i cizincům, kteří nepotřebují povolení k zaměstnání podle § 98 zákona o zaměstnanosti**, a dále cizincům vyslaným zahraničním zaměstnavatelem na území České republiky k výkonu práce, kterým však bude vydáváno i nadále povolení k zaměstnání“ (zvýraznění doplněno).

Vnitrostátní předpisy tedy zahrnuly do definice jednotného povolení i neduální kartu. V praxi se to projeví také tím, že v **průkazu o povolení k pobytu není nijak rozlišeno, o jaký typ karty se jedná**. Držitelé duálních i neduálních karet mají totožné průkazy s kódem pobytu 27. Už z tohoto praktického hlediska není namístě (a není ani možné) mezi těmito dvěma skupinami rozlišovat.

⁹ Na základě nařízení vlády č. 158/2024 Sb. Vláda tímto nařízením umožnila volný přístup na trh práce na základě § 98 písm. u) zákona o zaměstnanosti například občanům USA, Kanady, Austrálie či Japonska.

Ostatně legislativní změny z poslední doby podstatně oslabují rozlišování na duální a neduální zaměstnanecké karty. Mám na mysli zrušení testu trhu práce¹⁰ či rozšíření kategorií cizinců s volným přístupem na trh práce o státní příslušníky vybraných zemí.¹¹ K oběma změnám došlo k 1. červenci 2024.

Zásada rovného zacházení podle směrnice o jednotném povolení

Směrnice stanoví práva „pro pracovníky ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě, založená na zásadě rovného zacházení ve srovnání se státními příslušníky daného členského státu, bez ohledu na původní důvod jejich přijetí na území tohoto členského státu“.¹²

Podle článku 12 směrnice cizinci uvedení v článku 3 odst. 1 písm. b) a c) mají právo na rovné zacházení ve srovnání se státními příslušníky členského státu, ve kterém pobývají.¹³

Bod 20 odůvodnění směrnice uvádí, že rovné zacházení by mělo být zajištěno bez ohledu na původní účel přijetí cizince, a to i pro osoby přijaté za účelem jiným než pracovním (např. sloučení rodiny, studium, vědecký výzkum), pokud jim byl umožněn legální přístup na trh práce členského státu.¹⁴ Obě kategorie mají být chráněny zásadou rovného zacházení, včetně přístupu k sociálním výhodám a zdravotnímu

10 Nově cizinec může podat žádost o zaměstnaneckou kartu ihned po zveřejnění volného místa v centrální evidenci volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnaneckých karet. Viz § 37a odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Ke změně došlo na základě novely provedené zákonem č. 408/2023 Sb.

11 Na základě nařízení vlády č. 158/2024 Sb.

12 Článek 1 písm. b) směrnice.

13 Rozsudek Soudního dvora Evropské unie (SDEU) ze dne 2. září 2021 ve věci *O. D. and Others proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, C-350/20; curia.europa.eu.

14 Viz např. rozsudek SDEU ve věci *Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) proti WS* ze dne 25. listopadu 2020, C-302/19, bod 30: „Je však třeba uvést, že ze znění bodu 20 odůvodnění směrnice 2011/98 vyplývá, že tento bod odůvodnění tím, že odkazuje na seznam státních příslušníků třetích zemí, kteří byli přijati z jiných důvodů než za účelem výkonu práce a kterým byl posléze poskytnut přístup na trh práce tohoto členského státu v souladu s jinými ustanoveními unijního nebo vnitrostátního práva, míří zejména na situaci, kdy rodinným příslušníkům pracovníka ze třetí země, který je držitelem jednotného povolení, přímo svědčí právo na rovné zacházení stanovené v článku 12 této směrnice, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 53 svého stanoviska. Toto právo je totiž přiznáno těmto osobám jakožto pracovníkům, i když přijely do hostitelského členského státu z důvodu, že byly rodinnými příslušníky pracovníka státní příslušnosti třetí země.“; curia.europa.eu.

pojištění, v souladu s článkem 12 směrnice. Toto právo je rovněž zakotveno v Listině základních práv EU (Listina EU)¹⁵ v článku 34.¹⁶

I neduální zaměstnanecká karta, která slouží primárně jako povolení k pobytu za účelem zaměstnání, spadá do ochranného rámce směrnice. Neduální zaměstnanecká karta pouze znamená, že zákonodárce určitým skupinám cizinců ze třetích zemí zvýhodnil pozici na trhu práce tím, že mají volný přístup. **Nedává smysl, aby zvýhodněná skupina cizinců s neduální zaměstnaneckou kartou měla horší pozici (např. v oblasti zdravotního pojištění) oproti skupině cizinců s duální zaměstnaneckou kartou, kteří musejí žádat o pobyt i o povolení k práci.**

Směrnice zároveň umožňuje členským státům uplatnit určitá omezení práva na rovné zacházení. Toto právo je obecným pravidlem a výjimky z tohoto práva, které členské státy mohou stanovit, musejí být vykládány restriktivně.¹⁷ Podle článku 12 odst. 2 písm. b) mohou členské státy omezit přístup cizinců k sociálním výhodám v případech, kdy se jedná o osoby nezaměstnané nebo osoby zaměstnané po dobu kratší než šesti měsíců. Toto omezení se nevztahuje na cizince, kteří již byli zaměstnáni alespoň šest měsíců a následně se zaregistrovali jako uchazeči o zaměstnání.

Z hlediska systematiky směrnice tak článek 12 odst. 2 představuje kompromis mezi zásadou rovného zacházení a snahou členských států omezit přístup k sociálnímu systému pro ty skupiny cizinců, jejichž vazba na trh práce a hostitelský stát je pouze dočasná či okrajová. **Zároveň toto ustanovení potvrzuje, že u osob, které jsou reálně integrovány na trhu práce (pracovní historie alespoň šesti měsíců a evidence na úřadu práce), má být rovné zacházení v oblasti sociálních výhod zachováno v plném rozsahu.**

Shrnutí a účast na veřejném zdravotním pojištění

Jak jsem již vysvětlil, členské státy musejí zajistit, aby s cizinci, kteří jsou držiteli jednotného povolení, bylo v zásadě zacházeno stejně jako se státními příslušníky

15 Působnost Listiny EU je definována v čl. 51 odst. 1. Podle něho jsou její ustanovení určena členským státům výhradně, pokud uplatňují právo Unie. Listina EU je tedy použitelná tehdy, pokud dotčená situace spadá do působnosti unijního práva a pokud žadatel má konkrétní právo či svobodu zaručenou unijním právem. Např. stanovisko generálního advokáta Michala Bobka ve věci C-403/16, *Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych*, bod 74; [curia.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu/curia/eu).

16 Podle jeho odst. 1: „Unie uznává a respektuje nárok na přístup k dávkám sociálního zabezpečení a k sociálním službám zajišťujícím ochranu v takových případech, jako je mateřství, nemoc, pracovní úrazy, závislost nebo stáří, jakož i v případě ztráty zaměstnání, podle pravidel stanovených právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.“

17 Rozsudek SDEU ze dne 19. prosince 2024 ve věci *Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine proti TX*, C-664/23, bod 45; [curia.europa.eu](https://eur-lex.europa.eu/curia/eu).

hostitelského členského státu, kteří se nacházejí ve srovnatelné situaci, pokud jde o poskytování dávek sociálního zabezpečení.¹⁸

Na základě předchozí analýzy aplikace tzv. sektorových směrnic¹⁹ Ministerstvo zdravotnictví správně poukázalo na preambuli směrnice o jednotném povolení, která deklaruje právo na rovné zacházení nejen cizincům, kteří jsou zaměstnání, ale i těm, kteří jsou po minimální době zaměstnání registrováni jako nezaměstnaní.²⁰ To se následně promítá do článku 12 zmíněné směrnice, která přiznává osobám uvedeným v čl. 3 odst. 1 písm. b) a c) právo na rovné zacházení mimo jiné i v oblasti sociálního zabezpečení. Pro oblast zdravotního pojištění to znamená právo na rovné zacházení v oblasti věcných dávek v nemoci.

Zastávám názor, že mezi tyto cizince spadají držitelé duální i neduální zaměstnanecké karty. V oblasti poskytování věcných dávek v nemoci je třeba dotčeným cizincům ze třetích států garantovat rovnost zacházení nejen po dobu jejich zaměstnání, ale i po dobu jejich registrace jako uchazečů o zaměstnání. V praxi to tedy znamená, že cizinec s platným povolením k pobytu a k práci na území České republiky, který je zároveň registrován jako uchazeč o zaměstnání na úřadu práce, se může na základě přímého vertikálního účinku směrnice o jednotném povolení domáhat účasti v systému veřejného zdravotního pojištění po dobu registrace na úřadu práce. Jeho plátcem pojistného je stát. Pokud vím, stejný názor zastává i Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Žádám Vás o vyjádření k věci do 30 dnů od přijetí mého dopisu.

V případě potřeby navrhuji osobní projednání na Ministerstvu zdravotnictví nebo v Kanceláři veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí. Jednáním jsem pověřil JUDr. Bělu Vavřkovou, JUDr. Bc. Veroniku Víchovou, Mgr. Josefa Stehlíka a JUDr. Pavla Pořízka, Ph.D.

18 Podle článku 12 odst. 1 písm. e) směrnice: „Pracovníci ze třetích zemí, kteří jsou uvedeni v článku 3 odst. 1 písm. b) a c) mají právo na rovné zacházení ve srovnání se státními příslušníky členského státu, ve kterém pobývají, pokud jde o: oblasti sociálního zabezpečení, jak jsou definovány v nařízení (ES) č. 883/2004.“ Viz také stanovisko generálního advokáta Evgenije Tančeva ze dne 11. června 2020 ve věci C-302/19 *Istituto Nazionale della Previdenza Sociale proti WS*; curia.europa.eu. Generální advokát odkazuje i na klíčový rozsudek SDEU ze dne 21. června 2017 ve věci *Kerly Del Rosario Martinez Silva proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, C-449/16.

19 Směrnice o jednotném povolení a studijní směrnice (výše zmíněné). Dále pak směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1883 ze dne 20. října 2021 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci a o zrušení směrnice Rady 2009/50/ES. A konečně také směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti.

20 Dopis ministra zdravotnictví veřejnému ochránci práv ze dne 4. září 2024, č. j. MZDR 5233/2025-2/DZP.

V případě potřeby doplňujících informací mohou Vaši spolupracovníci kontaktovat pověřenou zaměstnankyni Kanceláře JUDr. Bělu Vaverkovou (tel. č. 542 542 331, e-mail vaverkova@ochrance.cz).

Toto své stanovisko zasílám na vědomí také Mgr. Anně Brabcové, ředitelce odboru integrace na trh práce Ministerstva práce a sociálních věcí.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)