

Současný právní stav – podrobnější popis situace

Institut odškodňování pracovních úrazů byl do zákoníku práce zakotven již s účinností od 1. ledna 1966. S účinností od 1. ledna 1993 byla provedena zásadní koncepční změna v úpravě pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, neboť byl zákonem č. 37/1993 Sb. do zákona č. 65/1965., zákoník práce, zakotven institut zákonného pojištění této odpovědnosti zaměstnavatele. Od uvedeného data jsou zaměstnavatelé zaměstnávající alespoň jednoho zaměstnance pojištěni pro případ své odpovědnosti za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, a to buď u České pojišťovny a.s., nebo u Kooperativy pojišťovny, a.s., Vienna Insurance Group. U České pojišťovny a.s., jsou pojištěni zaměstnavatelé, kteří měli s touto pojišťovnou sjednáno toto pojištění k 31. prosinci 1992. Ostatní zaměstnavatelé jsou pojištěni u Kooperativa pojišťovny, a.s., Vienna Insurance Group. Výjimku z pojištění mají zaměstnavatelé, kteří mají postavení organizační složky státu. Pokud vznikne pojišťovnám provozováním zákonného pojištění majetková újma, mají právo na úhradu této újmy ze státního rozpočtu. Přebytek vzniklý z tohoto pojištění odvádějí pojišťovny do státního rozpočtu.

Povinnost platit pojistné vzniká zaměstnavateli, jestliže zaměstnává alespoň jednoho zaměstnance. Pojistné si vypočítává zaměstnavatel ze základu stanoveného shodně s postupem pro určení vyměřovacího základu pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Základem pro výpočet pojistného je úhrn vyměřovacích základů za uplynulé kalendářní čtvrtletí všech zaměstnanců. Sazby pojistného jsou stanoveny podle převažující základní činnosti tvořící předmět podnikání zaměstnavatele, přičemž minimální pojistné činí 100 Kč za kalendářní čtvrtletí. Pojistné platí zaměstnavatel ve stanovených termínech čtvrtletně, a pokud nebylo pojistné řádně zapláceno, zvyšuje se o 10% dlužné částky za každý započatý měsíc.

Základní premisou současné úpravy odškodňování pracovních úrazů je objektivní odpovědnost zaměstnavatele za škodu. Z této skutečnosti se odvíjejí též povinnosti zaměstnavatele v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele, jak již ze samotného názvu vyplývá, vzniká bez uzavření pojistné smlouvy, a to na základě vzniku prvního pracovněprávního vztahu. Na nárok poškozeného zaměstnance na náhradu škody ani na existenci pojištění nemá proto vliv případné neplacení pojistného. Zaměstnavatel se však vystavuje sankcím za porušení právních předpisů.

Nedostatkem současné právní úpravy je to, že nejsou k dispozici prostředky na prevenci a rehabilitaci – od roku 1993 nejsou uvolňovány z vybraného pojistného, neboť chybí platná a účinná právní úprava. Opakovaným odkládáním účinnosti zákona č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, již sedm let **není jinou právní úpravou zajištěno uvolnění finančních prostředků** z „přebytku“ vybraného pojistného **na prevenci a rehabilitaci** pracovních úrazů a nemocí z povolání a k realizaci souvisejících priorit Národní politiky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci ČR.

Doplňujícím právním předpisem k výše uvedené zákonné úpravě je vyhláška Ministerstva financí č. 125/1993 Sb., kterou se stanoví podmínky a sazby zákonného

pojištění odpovědnosti organizace za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, ve znění pozdějších předpisů. Tuto úpravu lze považovat za rozpornou, neboť obsahuje práva a povinnosti, která nemají oporu v zákonné úpravě, resp. zmocnění k vydání vyhlášky je velmi obecné.

Zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele se vztahuje v zásadě na případy, kdy v důsledku pracovního úrazu vznikl po 31. prosinci 1992 nárok zaměstnance na náhradu škody, ale i na případy, kdy nárok na náhradu škody vznikl po tomto datu zaměstnanci činnému pro zaměstnavatele na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, tedy dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

Odškodňování pracovních úrazů je v současné právní úpravě obsaženo v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), a to v přechodných ustanoveních, neboť **tato právní úprava byla v zákoníku práce předpokládána jako dočasná**. Současný zákoník práce tedy již neobsahuje ustanovení obdobné § 205d předchozího zákoníku práce, které upravovalo odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání. Důvodem je skutečnost, že v době, kdy se připravoval zákoník práce, který měl nahradit s účinností od 1. ledna 2007 zákon č. 65/1965 Sb., tj. předchozí zákoník práce, byl současně připravován i zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců, který měl rovněž nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2007 a který měl tuto právní úpravu nahradit. Záměrem bylo, aby od 1. ledna 2007 bylo zabezpečení zaměstnanců při pracovních úrazech a nemocech z povolání realizováno dávkami úrazového pojištění namísto obecné odpovědnosti zaměstnavatele za škodu a nároků na náhradu škody upravené v zákoníku práce (ke stejnému datu, tj. k 1. lednu 2007, měl původně nabýt účinnosti také zákon č. 187/2006 Sb., tj. „nový“ zákon o nemocenském pojištění). V rámci projednávání návrhů těchto zákonů v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR však došlo k situaci, že účinnost zákona č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, byla posunuta na 1. leden 2008.

Došlo tedy k tomu, že zákoník práce již hmotněprávní úpravu odškodňování pracovních úrazů neobsahoval, protože zabezpečení zaměstnanců upravoval zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců, jehož účinnost však byla o rok odložena; byl tedy sice platný, ale neúčinný. Pro toto jednorozhodné přechodné období bylo proto nutné „vrátit“ hmotněprávní úpravu odškodňování pracovních úrazů do nového zákoníku práce, aby byla tato materie součástí právního řádu, a mohla tak být realizována práva poškozených zaměstnanců a pozůstalých po nich v souladu s mezinárodními úmluvami, kterými je ČR vázána. Vzhledem k tomu, že se mělo jednat o přechodné období jednoho roku (do doby nabytí účinnosti zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců), byla uvedená právní úprava začleněna do přechodných ustanovení nového zákoníku práce.

Zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů obsahuje úpravu pojištění zaměstnanců pro případ újmy na zdraví při pracovním úrazu a nemoci z povolání. Tento zákon byl přijat již v roce

2006, avšak dosud nenabyl účinnosti. Zákonem č. 218/2007 Sb. byla jeho účinnost odložena z původního data 1. ledna 2008 na 1. leden 2010, zákonem č. 282/2009 Sb. došlo k odložení účinnosti na 1. leden 2013 a podle zákona č. 463/2012 Sb. má dojít k nabytí účinnosti 1. ledna 2015. V současné době Poslanecká sněmovna projednala návrh zákona, jímž se navrhuje další odklad jeho účinnosti na 1. leden 2017 (sněmovní tisk č. 100).

Schválením zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců **se měl dosavadní systém odškodňování pracovních úrazů opustit a zavést dávkový systém sociálního pojištění**. Zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců byl schvalován sice ve standardním legislativním procesu, ovšem návrh paragrafového znění zákona byl zpracován externě mimo MPSV. Při schvalování návrhu zákona v roce 2006 nebyly nijak zohledněny zásadní připomínky zejména zaměstnavatelských svazů či některých odborníků z praxe. Následné vyhodnocení důsledků nového zákona prováděné v gesci Ministerstva financí v letech 2007 až 2008, které by vyústilo případně v jinou koncepci úrazového pojištění, nepřineslo konkrétní výsledky, neboť na přijatý, avšak neúčinný zákon byly různé věcné náhledy.

Vzhledem k tomu, že datum nabytí účinnosti zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců bylo dále odkládáno až na 1. leden 2013, **přistoupilo MPSV na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2011 k novelizaci zákona o úrazovém pojištění** zaměstnanců se záměrem reagovat na právní vývoj, k němuž došlo po schválení zákona, a odstranit chyby v zákoně. Po provedené analýze však bylo zjištěno, že rozsah změn bude podstatně větší, neboť bylo nutno provést zásahy do dávkových schémat i do způsobu provádění úrazového pojištění, aby se způsob provádění úrazového pojištění přiblížil k provádění věcně podobného nemocenského pojištění, doplnit chybějící ustanovení upravující oprávnění a povinnosti jednotlivých subjektů a zrušit či změnit překonaná ustanovení, ale i reagovat na změny v jiných systémech, a to zejména na zřízení Jednoho inkasního místa (dále „JIM“) v souvislosti s problematikou pojistného na úrazové pojištění. V případě, že by ke zřízení JIM nedošlo, byla by problematika pojistného na úrazové pojištění upravena v zákoně č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Výsledkem těchto prací byla rozsáhlá novela, která vycházela ze základní koncepce zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců z roku 2006. Tato koncepce je založena zejména na komplementárním pojetí úrazového pojištění jako doplňkového pojištění k pojištění zdravotnímu, nemocenskému a důchodovému, začleněním úrazového pojištění do systému veřejnoprávního sociálního pojištění s vlastním systémem poskytovaných dávek, opuštěním dosavadního systému odškodňování pracovních úrazů zejména formou náhrad za ztrátu na výdělku a v neposlední řadě svěřením provádění úrazového pojištění České správě sociálního zabezpečení (dále „ČSSZ“) jako organizační složce státu, která provádí i ostatní druhy sociálního pojištění. Tím úrazové pojištění zůstává v rámci státního rozpočtu, tj. jeho příjmy a výdaje jsou mandatorními příjmy a výdaji.

Změny v souvislosti s novelizací zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců se týkaly řady věcných okruhů. Spočívaly zejména v přehodnocení výše některých dávek, a dále v zavedení pásmového systému u úrazové renty a úrazového vyrovnání. Přepracována byla část zákona týkající se organizace a řízení, kdy v prvním stupni měly ve všech případech rozhodovat okresní správy sociálního zabezpečení a odvolacím orgánem pak měla být ČSSZ. Provádění úrazového pojištění se přizpůsobilo pojištění nemocenskému, neboť by bylo prováděno stejnými

subjekty, kterým jsou okresní správy sociálního zabezpečení. Doplněna byla chybějící ustanovení upravující oprávnění a povinnosti jednotlivých subjektů, především zaměstnanců a zaměstnavatelů. Zrušila by se Rada úrazového pojištění a rovněž byla upřesněna přechodná ustanovení. V reakci na zákon o zřízení JIM byla vypuštěna část zákona týkající se pojistného na úrazové pojištění. Jako nový institut, který měl plnit preventivní i sankční funkci při porušování předpisů z oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, se navrhovala zavést tzv. sankční opatření.

Návrh rozsáhlé novely zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců v rámci připomínkového řízení vyvolal negativní reakci sociálních partnerů, ale i řady odborníků se závěrem zákon v předložené podobě nepřijímat. Uvedená kritika se více než obsahu předkládané novely týkala především základní, již schválené koncepce úrazového pojištění obsažené v zákoně o úrazovém pojištění zaměstnanců z roku 2006. Jako hlavní důvody tohoto nesouhlasu s celkovou koncepcí zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců připomínková místa například uváděla následující:

- Úrazové pojištění má být z podstaty věci i svého cíle pojištěním odpovědnostním, nikoliv pojištěním sociálním.
- Pojištěn musí být zaměstnavatel, který za škodu na zdraví pracovním úrazem nebo nemocí z povolání odpovídá, nikoliv zaměstnanec.
- Nedostatečná ochrana zaměstnavatele. Obava zaměstnavatelů, že ztratí svou pojistnou ochranu a budou vystaveni občanskoprávním žalobám na plné odškodnění pracovních úrazů a nemocí z povolání; zaměstnanec, který utrpí úraz a je mu přiznána úrazová dávka, se může u soudu v občanskoprávním řízení žalobou proti zaměstnavateli dále domáhat náhrady újmy podle občanského zákoníku, tj. újmy, která podle názoru zaměstnance vznikla tím, že úrazová dávka plně nepokrývá ztrátu na výdělku. Zaměstnavatelé by tak byli dále finančně zatíženi.
- Zákon o úrazovém pojištění přináší pro zaměstnavatele další, zejména administrativní povinnosti, spojené např. s přihlašování zaměstnanců do systému úrazového pojištění a s odhlašování z tohoto systému. Celý systém úrazového pojištění bude administrativně náročnější pro zaměstnavatele i zaměstnance. Administrativní zátěž přinese pro zaměstnavatele další zvýšené výdaje, které nepokryje ani snížení pojistného u některých subjektů, přičemž u ostatních subjektů bude nové pojistné představovat větší zatížení ve srovnání se současným stavem.
- Zainteresovanost zaměstnavatelů na snižování úrazovosti a zlepšování zdravotních podmínek zaměstnanců lze řešit pouze na bázi slev z pojistného a přírůžek k pojistnému, které se však ruší. Motivační funkci lze zajistit pouze individuálními pojistnými smlouvami mezi konkrétním zaměstnavatelem a konkrétní pojišťovnou nastavením dohodnutých efektivních podmínek, nikoliv sazbami nadekretovanými právními předpisy.
- Nesouhlas s jednotnou sazbou pojistného na úrazové pojištění. Absolutní solidarita při výběru pojistného je považována za demotivující opatření, které nevytvoří ekonomický tlak na zaměstnavatele, jako jeden z nástrojů BOZP.
- Nízká úroveň dávek. Odborové organizace vnímaly novelu zákona jako krok ke zhoršení postavení zaměstnanců; zákon jednak omezuje výši a podmínky

vyplácených dávek (náhrad, rent) a současně staví zaměstnance – fyzickou osobu – do postavení partnera orgánu státní správy.

- Navrhovaná právní úprava je nekoncepční, nefunkční, nemotivační a v zásadě je namířena i proti zaměstnancům samým.

Návrh novely zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců byl předložen k projednání vládě dne 2. prosince 2011. **Legislativní rada vlády** se ve svém stanovisku vyjádřila především ke koncepci úrazového pojištění podle platného zákona č. 266/2006 Sb., a to z hlediska její odůvodněnosti a účelnosti, a uvedla mj.:

- Stejně jako v roce 2006 při přijetí zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců nebylo ani nyní provedeno vyhodnocení a zdůvodnění, zda, popřípadě proč je lepší konstruovat systém odškodnění újmou na zdraví při pracovních úrazech a nemocech z povolání jako složku zákonného veřejnoprávního systému sociálního pojištění a proč nepřipadají v úvahu jiné varianty.
- I když se zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců odklání od soukromého práva a mění současný odškodňovací systém na sociální úrazové pojištění, nelze opomíjet širší kontext celého právního řádu, především pak schválení nového občanského zákoníku, který stojí v rámci náhrady újmou na zcela jiných východiscích, než platný zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců a předložený návrh jeho novely, z čehož vzniká výrazný nesoulad. Ve svém důsledku totiž tento zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců (a předkládaná novela) zakládá silnou systémovou nerovnost, neboť zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců obecně výrazně mění právní postavení poškozených osob při kompenzaci újmou na zdraví vzniklé při výkonu práce.
- Zavedením úrazového pojištění se zruší komplexní a zavedený systém odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání a zavede se zákonné pojištění, které však ne vždy dostatečně újmu na zdraví kompenzuje a které tudíž ponechává ve značném rozsahu odškodnění na občanskoprávní žalobě na náhradu škody.
- V důsledku změny pojetí a opuštění plného odškodnění náhradou za ztrátu na výdělku a jejím nahrazením úrazovou dávkou dojde k výraznému snížení výše odškodnění u osob, které utrpěly pracovní úraz.
- Právní úpravu úrazového pojištění lze považovat za komplikovanou a pro adresáta právní úpravy v podstatě za nesrozumitelnou, což se týká zejména způsobu výpočtu dávek.
- Zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců je již sám nepřehledný a návrh jeho novely tuto jeho nepřehlednost jen prohlubuje. Jednotlivé části zákona jsou za sebe kladeny nesystémově a bez logiky.

Legislativní rada vlády doporučila zvážit případně jiné, vhodnější způsoby řešení problematiky odškodnění při pracovních úrazech, které by nevykazovaly zásadní koncepční problémy a nedostatky a doporučila vládě neschválit návrh zákona a variantně doporučila buď účinnost zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců odložit, nebo zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců zrušit a v návaznosti na to ve stanovených lhůtách předložit analýzu problematiky s příslušnými návrhy věcných řešení.

Návrh novely zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců byl rovněž projednán Radou hospodářské a sociální dohody a s ohledem na závažnost připomínek k celkové koncepci úrazového pojištění byla problematika odškodňování pracovních úrazů projednána též Poradou ekonomických ministrů. Tato porada přinesla tyto závěry: neúčinný zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců z roku 2006 zrušit a upravit stávající systém náhrady škody a pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu dosud provozované dvěma komerčními pojišťovnami tak, že se stane přístupným pro ostatní komerční pojišťovny a zavede se v něm motivace prostřednictvím malusů a bonusů s využitím preventivních fondů.

S ohledem na stanovisko Legislativní rady vlády a závěry Porady ekonomických ministrů i Rady hospodářské a sociální dohody **vláda dne 21. března 2012 neschválila návrh zákona**, kterým se mění zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a uložila ministru práce a sociálních věcí vypracovat a vládě do 21. května 2012 předložit návrh zákona, kterým se uvedený zákon zruší a v návaznosti na to změny související předpisy.

V rámci projednávání návrhu na zrušení zákona č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR došlo k situaci, že návrh na zrušení tohoto zákona byl změněn tak, že **zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců zrušen nebyl a místo toho byla jen posunuta jeho účinnost na 1. leden 2015.**

Vláda usnesením č. 48 ze dne 15. ledna 2014 schválila návrh zákona, kterým se posunuje nabytí účinnosti zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců o jeden rok, tj. na 1. leden 2016. Tento návrh zákona byl dne 22. ledna 2014 předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (sněmovní tisk č. 100), dne 19. března 2014 byl projednán v prvním čtení a přikázán k projednání výboru pro sociální politiku. Výbor pro sociální politiku doporučil schválit návrh zákona ve znění pozměňovacího návrhu, jehož podstatou je odložení účinnosti zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců oproti původnímu návrhu o další rok, tj. na 1. 1. 2017, s cílem vytvořit dostatečný časový prostor pro budoucí cílové řešení. Ve druhém čtení dne 11. 6. 2014 byl tento pozměňovací návrh předložen v rámci usnesení Výboru pro sociální politiku. Dále byl předložen druhý pozměňovací návrh na snížení částky nákladů správního režimu pojišťoven z 9 % na 4 %. Dne 20. 6. 2014 byl Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR **schválen návrh zákona ve znění obou pozměňovacích návrhů.**

Dále bylo schváleno doprovodné usnesení, ve kterém Poslanecká sněmovna žádá vládu, aby mimo jiné zachovala koncepci zákona o úrazovém pojištění jako pojištění v rámci sociálního systému, spolu s důchodovým a nemocenským pojištěním, spravované ČSSZ, a dále aby předložila urychleně novelu zákoníku práce, která by hmotněprávní úpravu odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání, dosud obsaženou v přechodných ustanoveních, zařadila do části jedenácté zákoníku práce, která upravuje náhradu škody. MPSV příslušnou novelizaci zákoníku práce již rozeslalo do meziresortního připomínkového řízení.

Další aktivita

Na jednání vlády dne 21. března 2012, na němž nebyla schválena novela zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců a další související zákony, vláda

současně uložila Ministerstvu financí a Ministerstvu práce a sociálních věcí **předložit do šesti měsíců analýzu problematiky odškodňování pracovních úrazů s věcnými návrhy na budoucí řešení** s tím, že tyto návrhy budou vycházet ze závěrů porady ekonomických ministrů, jednalo se tedy o materiál zpracovaný na základě předem definovaných závěrů.

Materiál „Analýza problematiky odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání s návrhem věcného řešení“ byl schválen usnesením vlády č. 781 ze dne 24. října 2012 a současně bylo uloženo ministrům financí, práce a sociálních věcí a zdravotnictví vládě do 28. února 2013 **předložit návrh zákona upravujícího povinné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu vzniklou pracovním úrazem**, který měl zajistit přeměnu zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu na povinné soukromé pojištění.

Přípravné práce na tvorbě tohoto zákona zahájilo Ministerstvo financí za spolupráce MPSV. V lednu 2013 byl Ministerstvem financí zpracován návrh paragrafovaného znění zákona. Následně vláda usnesením č. 221 ze dne 27. března 2013 na návrh Ministerstva financí **rozhodla o zrušení tohoto úkolu**, a proto nebyly práce dokončeny.