

Zabezpečení při pracovním úrazu a nemoci z povolání

Část I. – Úvod

Zabezpečení zaměstnance, popř. osob pozůstalých (dále pro stručnost také pouze „zaměstnanec“) při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání (dále pro stručnost také jen „pracovní úraz“) je jedním ze základních sociálních práv chráněných mj. čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod („*Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.*“). Je rovněž jedním z nejstarších systémů sociální ochrany zaměstnance (k tomu blíže viz Příloha 1 „Historický vývoj úrazového pojištění“).

Současný stav právní úpravy v oblasti zabezpečení při pracovním úrazu či nemoci z povolání není vyhovující, neboť:

- platí a je účinný zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, který převzal provádění odškodňování pracovních úrazů z předchozího zákoníku práce,
- **zároveň platí zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců (ZÚP), který, pokud nedojde k legislativním změnám, nahradí úpravu obsaženou v zákoníku práce a bez dostatečných důvodů přinese zásadní změnu systému odškodňování pracovních úrazů.**

Přitom současná právní úprava vykazuje zásadní **nedostatky**.

- Zabezpečení je zakotveno již od roku 2007 v **přechodných ustanoveních zákoníku práce**, výše náhrad je upravena v některých případech **podzákonným předpisem**. Tato ustanovení byla pojata **jako dočasná** do nabytí účinnosti zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců.
- **Prováděním** zákonného pojištění **dvěma zákonem určenými pojišťovnami** je těmto dvěma pojišťovnám udělena výhoda oproti ostatním pojišťovnám na pojišťovacím trhu, což zakládá **rozpor se zásadou zákazu diskriminace** při výkonu hospodářské činnosti a rovněž s pravidly hospodářské soutěže. Tuto skutečnost již dříve konstatoval jak Odbor kompatibility Úřadu vlády ČR, tak i Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) a další subjekty (např. Ministerstvo financí).
- **Zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců upravující systém definovaných dávek má nevhodnou systematiku a trpí řadou chyb, na které upozornila Legislativní rada vlády. Navíc by vyžadoval podstatnou novelizaci, protože nereflektuje legislativní vývoj.**

Současný právní stav a podrobnosti o uvedených výhradách a opatřeních přijatých k jejich řešení obsahuje Příloha 2 „Současný právní stav – podrobnější popis situace“.

Z těchto důvodů považuje MPSV za nezbytné **předložit vládě analytický rozhodovací materiál nelegislativní povahy s objektivním popisem** současného stavu zabezpečení při pracovním úrazu a **zhodnocením** reálných budoucích variant věcného řešení tohoto zabezpečení.

Hlavní cíle, které by měl do budoucna systém zabezpečení při pracovním úrazu splňovat, jsou podle předkladatelů:

1. **Poskytovat** zaměstnanci v případě pracovního úrazu dostatečně **rychlou přiměřenou a stabilní** (např. v případě dlouhodobě vyplácených rent) **kompensaci**, a to ať již prostřednictvím náhrady škody poskytovaných podle zákoníku práce, nebo definovaných dávek.
2. **Omezit** potenciál ekonomického dopadu **dodatečných plnění** zaměstnavatelů zaměstnancům **z občanskoprávních sporů** z důvodu jejich nespokojenosti s poskytnutým plněním.
3. **Nezatížit zaměstnavatele** příliš vysokým nákladem ve formě pojistného, ať již z titulu ekonomické náročnosti poskytovaných plnění, nebo administrativní neefektivity.

V návaznosti na hlavní cíle bude ohledně budoucí podoby tohoto zabezpečení třeba, aby vláda učinila především **následující zásadní rozhodnutí**:

1. Prvotním rozhodnutím je **volba principů zabezpečení nároků** poškozených v důsledku pracovních úrazů nebo nemocí z povolání, tj. zda bude
 - a) založen jako dosud na principu náhrady škody určené podle zákoníku práce (a na pojištění zaměstnavatele u příslušného subjektu), nebo na principu nároku na definované dávky (a na pojištění zaměstnance),
 - b) financován průběžným nebo rezervotvorným způsobem.
2. Od tohoto základního rozhodnutí se pak odvíjejí další možnosti koncepce nového systému, a to, **zda bude provozován**
 - a) státním subjektem (organizační složkou státu),
 - b) soukromými pojišťovnami,
 - c) veřejnoprávním subjektem (institucí) – dále jen „veřejnoprávní subjekt“.
3. Návazně bude třeba řešit **další důležité otázky**, zejména otázky týkající se
 - a) okruhu poskytovaných plnění, jejich podmínek a výše,
 - b) diferenciací a regulace pojistného,
 - c) závazků (dluhů) vzniklých ze zákonného pojištění a hrazených po změně systému,
 - d) zda bude systém provozován jedním subjektem nebo více subjekty, apod.

Konkrétnější odpovědi na otázky uvedené v bodu 3 jsou již závislé na tom, které z výše uvedených řešení bude zvoleno, neboť některé z těchto otázek se netýkají všech systémů.

Předpokládá se, že **další již dílčí, byť významné otázky budou řešeny až následně** v rámci legislativní přípravy zvolené varianty.

Část II. – Základní obecná východiska

Před popisem možných variant zabezpečení zaměstnance při pracovním úrazu je třeba uvést **přehled základních skutečností, k nimž je třeba při rozhodování o budoucím způsobu zabezpečení při pracovním úrazu přihlídnout.**

Povinná účast v systému

Všechny níže uvedené možnosti a způsoby zabezpečení vychází ze základního předpokladu, že účast v systému zabezpečujícího zaměstnance při pracovním úrazu bude **povinná přímo ze zákona**, neboť ČR je v této otázce vázána příslušnými mezistátními úmluvami.

Možnost vynětí ze systému zabezpečení přichází v úvahu pouze u vztahů s mezinárodním prvkem k zamezení duplicitní sociální ochrany při pracovním úrazu (zábrana „dvojitě pojištění/zabezpečení“).

Okruh chráněných zaměstnanců

V současném režimu náhrady škody poskytované v souvislosti s výkonem práce podle zákoníku práce jsou chráněni zaměstnanci uvedení v zákoníku práce (zaměstnanci v pracovním poměru, činní na základě dohody o pracovní činnosti či dohody o provedení práce), pozůstalí a další osoby, tj. buď osoby, na které se také vztahuje zákoník práce, nebo osoby, na které se zákoník práce obecně nevztahuje, avšak vztahují se na ně ustanovení zákoníku práce o ochraně při pracovních úrazech. Okruh osob, kterým při pracovním úrazu náleží náhrada škody, je dán působností zákoníku práce, popř. zavedením tohoto systému odpovědnosti podle zvláštního zákona upravujícího konkrétní právní vztah.

V systému úrazového pojištění zaměstnanců je okruh osob chráněných plněním při pracovním úrazu vymezen v zákoně taxativně, zákonodárce tak má širší možnosti ohledně volby těchto osob.

Jak současná úprava, tak i zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců nepředpokládá, že by systém měl zabezpečovat i osoby samostatně výdělečně činné.

Vztah k zákonu č. 89/2012 Sb., občanskému zákoníku

Významným prvkem, který ovlivní hodnocení variant systému zabezpečení při pracovním úrazu, je skutečnost, že od 1. 1. 2014 nabyl účinnosti zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který **oproti předchozímu občanskému zákoníku upravuje odlišně náhradu újmy**. Podle nového občanského zákoníku bude základním kritériem pro stanovení výše náhrady újmy vždy individuální posouzení konkrétního případu.

Některé otázky týkající se nového občanského zákoníku a jeho případný vliv na zabezpečení při pracovním úrazu obsahuje Příloha 3. „Nový občanský zákoník“.¹

Charakter zabezpečení

Zabezpečení zaměstnance při pracovním úrazu může být pojato dvěma způsoby, a to jako komplexní, či jako komplementární. Základem jak v současnosti prováděného systému náhrady škody podle zákoníku práce, tak i úrazového pojištění podle zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců je způsob komplementární. Navazují na již zavedený a fungující systém zdravotního, nemocenského a důchodového pojištění, a v podstatě doplňují svými plněními zajištění zaměstnance v případě pracovního úrazu nad rámec běžného plnění z uvedených systémů. **Komplementární systém se navrhuje zachovat**, neboť přechod na komplexní systém by znamenal zcela zásadní změnu nejen v systému zabezpečení zaměstnanců a pozůstalých při pracovních úrazech, ale změnu v systému zdravotního, nemocenského a důchodového pojištění, to vše bez podstatného věcného přínosu.

Lékařské posuzování - zdravotní podmínky nároku

Významnou úlohu bude hrát – bez ohledu na zvolenou variantu – stanovení pravidel pro hodnocení poškození zdraví pracovním úrazem. V oblasti vlastního lékařského posuzování zdravotního stavu zaměstnance se ve všech variantách předpokládá **zachování postavení ošetřujícího lékaře** jako lékaře, který konstatuje zdravotní následky pracovního úrazu a řídí vlastní léčbu pacienta. Naproti tomu **v kompetencích k hodnocení poškození zdraví pracovním úrazem budou existovat, s ohledem na zvolenou variantu, rozdílná řešení** (např. rozdílné mechanismy revizní činnosti). K otázce posuzování zdravotního stavu blíže viz Příloha 4 „Zabezpečení při pracovním úrazu a nemoci z povolání z hlediska hodnocení důsledků poškození zdraví“.

Vztah k zahraničí

Jednou z obecných otázek je otázka provádění agendy zabezpečení při pracovním úrazu ve vztahu k právním předpisům Evropské unie. Ať už bude zvolena jakákoliv varianta, její **provozovatel bude povinen zajišťovat závazky vyplývající z koordinačních nařízení** (ES) č. 883/2004 a 987/2009, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, v oblasti pracovních úrazů a nemocí z povolání **a řešit případy s mezinárodním prvkem**, zejména situace, kdy k pracovnímu úrazu pojištěnce, který podléhá systému zabezpečení při pracovním úrazu v ČR, dojde v zahraničí, nebo když nemoc z povolání vznikne v důsledku vystavení rizikové činnosti v několika členských státech. Současně bude muset spolupracovat s příslušnými institucemi v zahraničí i v případě, pokud pracovní úraz vznikne v ČR,

¹ Pro rozlišení pojmů v tomto materiálu bylo postupováno tak, že termín „škoda“ je používán, jde-li o škodu ve smyslu zákoníku práce. Pokud jde o újmu (či škodu jako újmu ve specifických případech) ve smyslu občanského zákoníku, je použita formulace „újma podle občanského zákoníku“ či „škoda podle občanského zákoníku“.

avšak zaměstnanec, který pracovní úraz utrpěl, bude „úrazově pojištěn“ v jiném státě. Tato agenda vyžaduje existenci styčného místa pro „úrazové pojištění“ za ČR a výhledově také zajištění připojení na elektronickou výměnu dat v rámci Evropské unie (připojení k budované síti EESSI).

Část III. – Možnosti budoucího řešení

Možností budoucího řešení zabezpečení při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání je celá řada. V této části materiálu se jako podklad pro rozhodnutí vlády uvádí **základní možné varianty**, a to bez ohledu na to, nakolik jsou vzájemně protikladné. Pro každou variantu jsou uvedeny klady a zápory jednotlivých možných řešení.

Zpracování materiálu vychází ze současné právní úpravy (blíže viz Příloha 2 „Současný právní stav – podrobnější popis situace“). V této souvislosti předkladatelé upozorňují, že po volbě jedné z variant může být následně **rozhodnuto též o změnách at' již ve zvoleném způsobu zabezpečení zaměstnance či v úrovni poskytovaných plnění** oproti současnému právnímu stavu.

Varianta I - Systém náhrady škody podle zákoníku práce a pojištění odpovědnosti zaměstnavatelů u soukromých pojišťoven

Charakteristika varianty vychází z návrhu, který Ministerstvo financí připravovalo na začátku roku 2013:

- zachovává **objektivní odpovědnost zaměstnavatele** za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání a současný **systém** náhrady škody v rozsahu upraveném zákoníkem práce (blíže viz Příloha 5 „Poskytované náhrady škody z titulu odškodnění pracovního úrazu v rámci odpovědnosti zaměstnavatele za škodu“),
- náhrada škody bude poskytována zaměstnancům, jakož i pozůstalým po zaměstnancích, kteří v důsledku pracovního úrazu nebo nemoci z povolání zemřeli,
- povinnost provádět odškodnění **bude mít zaměstnavatel**, kterému bude pojišťovna poskytnutou náhradu škody refundovat,
- zákon vymezí rozsah pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu; pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu bude konstruováno jako **pojištění soukromé, založené na pojistné smlouvě**, kterou bude povinen uzavřít každý zaměstnavatel a tento smluvní vztah musí trvat po celou dobu, po kterou zaměstnává alespoň jednoho zaměstnance,
- provozování pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu bude umožněno **všem soukromým pojišťovnám, které splní zákonem stanovené podmínky**,

- pojišťovny budou tvořit **profesní organizaci pojistitelů**, ta bude pověřena řadou úkolů souvisejících s provozováním daného pojištění, zejména:
 - bude provádět kontrolu zaměstnavatelů, zda mají řádně sjednané pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu, vést příslušnou evidenci a statistiku,
 - bude vytvářet a spravovat **garanční fond**, z něj plnit poškozenému zaměstnanci v případech, kdy zaměstnavatel nesjednal pojištění odpovědnosti za škodu při pracovním úrazu, nebo kdy je příslušná pojišťovna v úpadku,
 - bude poskytovat poradenskou činnost poškozeným zaměstnancům zejména v případech, kdy odpovědný zaměstnavatel nebo pojišťovna neplní své povinnosti,
 - bude vytvářet a spravovat **fond prevence**,
 - bude plnit roli styčného místa a příslušné úkoly vyplývající z mezinárodní agendy „úrazového pojištění“,
- zachovává diferenciaci pojistného podle odvětví CZ-NACE, po prvních 3 až 5 letech navíc umožní zavést systém bonus/malus do stanovení výše pojistného,
- upraví **rehabilitaci** poškozeného zaměstnance,
- správnost podkladů ošetřujících lékařů budou soukromé pojišťovny moci ověřovat **interním systémem lékařské kontroly**,
- dohled nad dodržováním povinností soukromých pojišťoven a nad profesní organizací pojistitelů bude vykonávat Česká národní banka.

Financování systému a změna pro státní rozpočet

Systém pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu bude financován z pojistného placeného zaměstnavatelem. **Správu a výběr pojistného budou provádět jednotlivé pojišťovny.** Jednotlivé pojišťovny také budou mít regulací **určený prostor pro úpravu sazeb** při zvýšení nákladů na odškodňování. Zákonem bude upraveno procento z vybraného pojistného, které bude pojišťovna odvádět jako příspěvek profesní organizaci pojistitelů na zabezpečení její činnosti včetně tvorby fondu prevence pracovních úrazů a tvorby garančního fondu.

V této variantě se bude uplatňovat **kapitálový systém financování**, kdy budou pojišťovny vytvářet ke každé nové pojistné události (pracovní úraz či nemoc z povolání) ihned pojistně-technickou rezervu k celkovému objemu budoucích výplat poškozenému zaměstnanci.

Tato varianta znamená **diskontinuitu financování budoucích výplat náhrad škody** z pracovních úrazů, **které již vznikly a ještě vzniknou před účinností nové právní úpravy** a vyplývají ze stávajícího zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele.

Diskontinuita způsobu financování implikuje **dopad do deficitu veřejných rozpočtů**, a to ze dvou příčin.

První příčinou je skutečnost, že už by rozdíl mezi příjmy z pojistného a výdaji přestal být příjmem státního rozpočtu. Došlo by tedy ke zvýšení deficitu cca o 2,8 mld. Kč, což aktuálně představuje roční přebytek průběžného financování. Uvedená částka je za rok 2012 a v čase by se vyvíjela v závislosti na ekonomickém vývoji a počtu pracovních úrazů a nemocí z povolání. (*Poznámka: až bude mít MPSV oficiálně k dispozici statistická data za rok 2013, bude částka aktualizována*)

Druhou příčinou by byly náklady státního rozpočtu na pokrytí závazků vzniklých před účinností nové právní úpravy (viz výše) odhadem zhruba 3,6 mld. Kč ročně po dobu cca 15 – 20 let s následným relativně rychlým poklesem (např. na 1,5 mld. Kč za dalších 5 – 10 let) až téměř k nule v průběhu cca 25 let. Celkový rozsah těchto nákladů je v současné době (stav ke konci roku 2012) odhadován na zhruba 61 mld. Kč².

Celkový dopad na státní rozpočet této varianty:

- v případě, že vláda vyrovná jednorázově celý závazek, bude se podle názoru Ministerstva financí jednat o smlouvu státu s jednou či více pojišťovnami. Stát za jednorázové pojistné (které může být placeno ve splátkách) koupí výplatu předmětných rent. Předběžný odhad částky, za kterou pojišťovny závazky (61 mld. Kč) koupí, bude vyčíslen Kooperativou a sdělen Ministerstvem financí. (Alternativa A);
- v případě, že vláda vyrovná tyto závazky (dluhy) postupně podle jejich splatnosti (na základě doložených výplat), potom tento výdaj bude ovlivňovat vládní výdaje státního rozpočtu pouze ve výši každoročně provedené úhrady (Alternativa B).

Alternativa A: 63,8 mld. Kč (tj. 2,8 mld. Kč + 61,0 mld. Kč) v prvním roce. 2,8 mld. Kč je saldo mezi přijatým pojistným a vyplacenými náhradami a 61 mld. Kč je potřebná rezerva na budoucí celkové náhrady. Dále cca 2,8 mld. ročně v dalších letech.

Alternativa B: 6,4 mld. Kč (dopad je vlastně výpadek celkového současného výběru pojistného, protože náklady na náhrady zůstávají nadále ve srovnatelné výši a snižovat se budou jen pozvolna).

K ekonomickým a statistickým otázkám blíže viz Příloha 6 „Vybrané statistické údaje“ a Příloha 7 „Ekonomické a statistické údaje“.

Legislativní důsledky

Při volbě této varianty se doporučuje ponechat úpravu náhrady škody při pracovním úrazu v zákoníku práce v zásadě v současném pojetí i rozsahu, s případnými legislativními úpravami (gestor MPSV) a zpracovat samostatný zákon upravující pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu u soukromých pojišťoven (gestor MF).

² Odhad byl proveden ze strany obou pojišťoven, které zákonné pojištění nyní realizují, a to na základě jednotné metodiky České asociace pojišťoven používané u škod na zdraví u pojištění odpovědnosti z provozu motorového vozidla.

Varianta II – Systém náhrady škody podle zákoníku práce a zákonné pojištění zaměstnavatelů u organizačních složek státu, nebo u veřejnoprávních subjektů

Varianta předpokládá přípravu nového zákona o zákonném pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání (gestor MPSV) a vychází z těchto předpokladů:

- zachová **objektivní odpovědnost zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu, zákonné pojištění zaměstnavatele a současný systém náhrady škody** způsobené pracovním úrazem v rozsahu upraveném zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce (blíže viz Příloha 5 „Poskytované náhrady škody z titulu odškodnění pracovního úrazu v rámci odpovědnosti zaměstnavatele za škodu“),
- náhrada škody bude poskytována zaměstnancům, jakož i pozůstalým po zaměstnancích, kteří v důsledku pracovního úrazu zemřeli,
- povinnost provádět odškodnění **bude mít zaměstnavatel**, kterému bude nositel pojištění odpovědnosti zaměstnavatele poskytnutou náhradu škody refundovat; každý zaměstnavatel bude ze zákona automaticky pojištěn,
- zákon vymezí rozsah pojištění zaměstnavatele za škodu. Nositel pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu bude zejména:
 - vybírat pojistné a provádět kontrolu plnění povinností zaměstnavatelů, zejména při placení pojistného, k tomu účelu povede příslušnou evidenci a statistiku,
 - bude poskytovat náhradu škody oprávněným osobám přímo v případě, kdy zaměstnavatel nesplní svou povinnost a náhradu škody neposkytne,
 - bude poskytovat poradenskou činnost zaměstnavatelům a poškozeným zaměstnancům (např. v případech, kdy odpovědný zaměstnavatel neplní své povinnosti),
 - bude vytvářet a spravovat fond **prevence**,
- bude zachována diferenciací pojistného podle odvětví CZ-NACE, po uplynutí určité doby navíc umožní zavést systém bonus/malus do stanovení výše pojistného,
- upraví **rehabilitaci** poškozeného zaměstnance,
- správnost podkladů ošetřujících lékařů bude moci ověřovat **interním systémem lékařské kontroly**.

Nový zákon stanoví provádění pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu jedním **nositelem tohoto pojištění působícím v oblasti veřejného práva**. Tímto nositelem by mohla být např. Česká správa sociálního zabezpečení nebo nový veřejnoprávní subjekt např. Úrazová pojišťovna. Česká správa sociálního zabezpečení by prováděla pojištění odpovědnosti zaměstnavatelů za škodu při pracovním úrazu jako organizační složka státu. Úrazová pojišťovna (teoreticky by mohla být zřízena i jako nová organizační složka státu) jako nová veřejnoprávní právnická osoba, pak by mohla být koncipována obdobným způsobem jako zdravotní pojišťovna.

Pro úplnost nelze pominout možnost **provádění pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu více subjekty**. V takovém případě by bylo nutné navíc ustanovit styčný orgán, který by koordinoval činnost těchto subjektů, a spravoval také garanční fond. Styčný orgán by zastřešoval specifické činnosti, např. prevenci, rehabilitaci, poskytování poradenské činnosti poškozeným zaměstnancům, roli styčného místa pro mezinárodní agendu, vyplácení náhrady v případech, kdy zaměstnavatel nesplnil povinnost zaregistrovat se. Tento model také předpokládá stanovení podmínek registrace zaměstnavatelů k jednotlivým veřejnoprávním subjektům.

Financování systému

Systém pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu bude financován z pojistného placeného zaměstnavatelem.

V této variantě se předpokládá **průběžný systém financování**. Veřejnoprávní subjekt i organizační složka státu bude provádět správu a výběr pojistného a z aktuálně vybíraného pojistného bude refundovat náhrady škod zaměstnavatelům. V případě organizační složky státu bude systém financován ze státního rozpočtu, kdy bude jeho součástí pojistné placené zaměstnavatelem, výdaje na pojistná plnění a administrativní výdaje.

Přestože vzniknou nové výdaje na prevenci a rehabilitaci, lze očekávat pro počáteční období oproti současnosti **mírně nižší sazby pojistného**, protože současné náklady spojené s výplatou plnění jsou cca o 2,8 mld. Kč nižší než objem placeného pojistného a výdaje na prevenci se očekávají nižší než uvedená částka.

Sazby pojistného u veřejnoprávních subjektů stanoví na základě pojistného plánu příslušného veřejnoprávního subjektu. Pojistný plán včetně změny sazeb by schvalovalo MPSV a zajišťovalo by solventnost. U organizační složky státu budou sazby pojistného stanoveny zákonem a solventnost bude garantována státem.

Nositel pojištění **převzme závazky výplat náhrad škody zákonného pojištění odpovědnosti z pracovních úrazů nebo nemoci z povolání provozovaného z pověření státu nyní Českou pojišťovnou a.s. a Kooperativa pojišťovnou, a.s.**, Vienna Insurance Group). To znamená, že z aktuálně placeného pojistného by byly financovány i náklady na výplaty, které by vyplývaly ze škod vzniklých před startem tohoto systému, a nedošlo by k diskontinuitě poskytování náhrad škod. V případě organizační složky státu převzme závazky stát.

V souvislosti se zřízením veřejnoprávního subjektu, v případě jejich zřízení státem, bude nutno **ve státním rozpočtu zajistit prostředky** určené na krytí výdajů na přípravnou fázi pro zahájení provozu. Odhad na přípravu je cca 300 mil. Kč, přičemž vychází z nákladů ČSSZ odhadovaných pro realizaci zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců.

Pokud by pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu zajišťovalo **více veřejnoprávních subjektů**, vyžádal by si systém některé dodatečné mechanismy, např.:

- úprava podmínek přechodu mezi veřejnoprávními subjekty,

- mechanismus, který by zajistil bezproblémové pokračování výplat i pro případ výraznějšího poklesu objemu pojistného při odchodu většího počtu plátců pojistného od některého veřejnoprávního subjektu,
- prevence v oblasti sazeb pojistného,
- složitější úprava převzetí starých závazků na výplaty škod vzniklých před zavedením nového systému – např. určením klíče přerozdělení mezi jednotlivé veřejnoprávní subjekty.

Dopad do veřejných financí by byl v této variantě dán úhrnným saldem veřejnoprávního subjektů (veřejnoprávních subjektů), který by systém provozoval, tj. nedošlo by k významné změně oproti současnému stavu. Rozdíl by mohl být způsoben v zásadě pouze odlišnou úrovní správních nákladů, změnami v sazbách pojistného nebo výdaji na prevenci a rehabilitaci.

K ekonomickým a statistickým otázkám blíže viz Příloha 6 „Vybrané statistické údaje“ a Příloha 7 „Ekonomické a statistické údaje“.

Legislativní důsledky

Při volbě této varianty se doporučuje ponechat úpravu náhrady škody při pracovním úrazu v zákoníku práce v zásadě v současném pojetí i rozsahu, s případnými legislativními úpravami (gestor MPSV) a zpracovat samostatný zákon upravující pojištění zaměstnavatele u jednoho či více veřejnoprávních subjektů (gestor MPSV).

Varianta III – Systém sociálních dávek v úrazovém pojištění zaměstnanců

Systém úrazového pojištění zaměstnanců je možno charakterizovat jako zabezpečení zaměstnanců sociálními dávkami pro případ jejich poškození zdraví při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání. Na rozdíl od stávající úpravy náhrady škody podle zákoníku práce by došlo **k základní změně pojetí systému**:

- **současný vztah pojištěný zaměstnavatel – pojišťovna se nahrazuje vztahem pojištěný zaměstnanec – orgán pojištění,**
- okruh chráněných osob (pojištěnců) je stanoven poněkud širší než v současném systému; hlavní chráněné skupiny jsou však totožné,
- zabezpečení zaměstnanců a pozůstalých je realizováno formou **několika typů sociálních dávek** (nahrazujících ztrátu na výdělku, kompenzujících zhoršení zdravotního stavu, či výdaje na věcná plnění, a dávky zabezpečující pozůstalé). Tyto dávky by nahradily princip náhrady skutečné škody upravené v zákoníku práce (blíže viz Příloha 8 „Dávkový systém zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců“),
- v pojetí dávek dochází k **opuštění principu náhrady škody**. Při soukromoprávním odškodňování se vychází z reparace vzniklé škody v plné výši, která má navodit právní stav, jako by ke škodě nedošlo (resp. jaký existoval před vznikem škody). Pojetí dávek úrazového pojištění zaměstnanců tento systém ruší a přechází na pojištění, které vychází z obecné solidarity, úroveň dávek tedy může být jiná, v některých případech i výrazně nižší,

- přechod na věcně nový systém úrazového pojištění zaměstnanců by přinesl existenci dvou systémů zabezpečení, a to až do doby výplaty posledního poškozeného, kterému bude příslušet náhrada škody podle dosavadní právní úpravy,
- **změní se pojetí odpovědnosti zaměstnavatele.** Bude opuštěn princip objektivní odpovědnosti zaměstnavatele (za každou událost i bez porušení povinností BOZP poskytne zaměstnanci plnou náhradu škody); v systému úrazového pojištění zaměstnanců se budou dávky vyplácet bez ohledu na případnou odpovědnost zaměstnavatele za vznik pracovního úrazu, zaměstnavatel bude „zpětně“ uhrazovat systému úrazového pojištění zaměstnanců náklady na dávky pouze tehdy, pokud vznik pracovního úrazu zavinil,
- vzroste riziko dodatečných nároků vůči zaměstnavateli o náhradu újmy podle nového občanského zákoníku, neboť zaměstnanci a poškozeným nebude hrazena skutečná škoda (typicky např. náhrada věcné škody); množství případných žalob je ovšem v nepřímé úměře k rozsahu a výši poskytovaných dávek. Při těchto sporech bude nutno prokázat porušení povinností zaměstnavatelem,
- sociální pojištění umožňuje úpravy výše dávek rozhodnutím politického charakteru (např. úprava výše dávek jako účelové opatření) bez ohledu na vnitřní potřeby systému, což je u náhrady škody podstatně obtížnější,
- bude **zaveden fond prevence** vzniku pracovních úrazů a nemocí z povolání a další případné motivace k prevenci BOZP,
- bude **zavedena rehabilitace** jako nová věcná dávka zajišťující poskytnutí potřebné rehabilitace ve všech oprávněných případech, což současný systém náhrady škody dle zákoníku práce neumožňuje.

Organizaci systému úrazového pojištění zaměstnanců jako součásti sociálního pojištění lze založit na dvou základních modelech, kdy úrazové pojištění zaměstnanců může provádět organizační složka státu nebo veřejnoprávní subjekt (či více veřejnoprávních subjektů).

- **Organizační složka státu:**

Z hlediska systému úrazového pojištění zaměstnanců se nabízejí dvě základní varianty, kdy by úrazové pojištění prováděla:

- ČSSZ

ČSSZ a jí podřízené okresní správy sociálního zabezpečení by zajišťovaly provádění úrazového pojištění zaměstnanců obdobně, **jako v současné době zajišťují provádění nemocenského a důchodového pojištění.** Jedná se o zavedený, funkční a osvědčený model správy sociálního pojištění. Náklady zavedení této varianty by byly nejnižší.

- Jiná organizační složka státu. Takovouto složkou by mohla být např. nově vytvořená Úrazová pojišťovna (popř. i více úrazových pojišťoven). Výhoda specializace činnosti, uvedená níže, by platila i zde.

- **Veřejnoprávní subjekt**

- Současné zdravotní pojišťovny

Tento model přináší značné komplikace, protože **systém úrazového pojištění zaměstnanců je založen na principu zaměstnaneckém, zatímco systém zdravotního pojištění na systému obyvatelském.**

- Při zachování občanského principu (volí zaměstnanec) i v úrazovém pojištění zaměstnanců **by zaměstnanci jednoho zaměstnavatele byli pojištěnci různých zdravotních pojišťoven**, což by zvyšovalo náklady na výběr pojistného a pojišťovny do značné míry omezovalo např. v činnosti v oblasti prevence.
- Pokud by si zdravotní pojišťovnu pro úrazové pojištění zaměstnanců volil zaměstnavatel (či by byla určena přímo zákonem), pak by docházelo běžně k tomu, že **u konkrétního zaměstnance by jedna zdravotní pojišťovna prováděla zdravotní pojištění, zatímco druhá by prováděla jeho úrazové pojištění.**

- Úrazová pojišťovna

Tento model předpokládá zřídit Úrazovou pojišťovnu jako novou samostatnou veřejnoprávní právnickou osobu. Tato právnická osoba by byla samostatnou osobou veřejného práva, zřízenou samostatným zákonem, mohla by být koncipována obdobným způsobem jako Všeobecná zdravotní pojišťovna.

Výhodou uvedeného systému by bylo, že specializovaný orgán provádějící pouze úrazové pojištění zaměstnanců může v konkrétních otázkách působit cíleněji a důsledněji, než orgán zajišťující více druhů sociálního pojištění.

- Více úrazových pojišťoven

Bylo by zřízeno více úrazových pojišťoven jako veřejnoprávních právnických osob, které by zajišťovaly pouze činnost v oblasti úrazového pojištění zaměstnanců.

Výhodou uvedeného systému by bylo, že specializované instituce provádějící pouze úrazové pojištění zaměstnanců **by mohly v konkrétních otázkách působit cíleněji**, než instituce „všeobecná“. Tento efekt by mohl být umocněn, pokud by úrazové pojišťovny vznikaly na odvětvovém principu (např. hornická, dopravní) s předpoklady pro cílenou odbornou, preventivní a rehabilitační činnost zaměřenou přímo na problémy konkrétního odvětví.

Nevýhodou by byla **nutnost koordinace mezi jednotlivými pojišťovnami** v rámci zajištění pokud možno jednotné praxe hodnocení dopadů pracovních úrazů a zřejmě i zvýšené administrativní náklady vznikající duplicitou konkrétních činností.

Model jedné úrazové pojišťovny či specializovaných úrazových pojišťoven sice nemá v současné době věcnou předlohu, odpovídal by však organizačnímu uspořádání uplatňovanému nejvíce v historii systému (k tomu podrobněji Příloha 1. „Historický vývoj úrazového pojištění“).

V případě, že by nositeli úrazového pojištění zaměstnanců bylo více veřejnoprávních subjektů, bylo by nutné **stanovit styčný orgán**, který by koordinoval

činnost těchto subjektů. Dále by mohl zastřešovat specifické činnosti, např. prevenci, rehabilitaci, poskytování poradenské činnosti poškozeným zaměstnancům, roli styčného místa pro mezinárodní agendu. Tento model také předpokládá stanovení konkrétních pravidel pro registraci zaměstnavatelů k jednotlivým veřejnoprávním subjektům.

Financování systému

Systém úrazového pojištění zaměstnanců bude financován z pojistného placeného zaměstnavatelem. Veřejnoprávní subjekt i organizační složka státu bude provádět správu a výběr pojistného a z aktuálně vybíraného pojistného bude zaměstnancům vyplácet dávky úrazového pojištění. Sazby pojistného u veřejnoprávních subjektů každoročně stanoví na základě pojistného plánu příslušný veřejnoprávní subjekt, pojistný plán by schvalovalo MPSV a zajišťovalo solventnost. U organizační složky státu budou sazby stanoveny zákonem a solventnost bude garantována státem. **Systém musí být samofinancovatelný** a vzhledem k tomu, že výše plnění (a tedy výdajů) bude dána zákonem, bude vyrovnávací mechanismus, který zajistí samofinancovatelnost, zajištěn na příjmové straně možností úpravy výše sazeb pojistného.

Stejně jako v předchozích variantách bude předpokládána diferenciací pojistného a možnost bonusů a malusů.

V této variantě se předpokládá **průběžný systém financování**. Z aktuálně placeného pojistného by tak bylo možné financovat i náklady na výplaty, které by vyplývaly ze škod vzniklých před startem tohoto systému a tím by se zajistilo jejich krytí v novém systému bez nových nároků na státní rozpočet vyplývajících ze změny systému. Současné náklady spojené s výplatou plnění ze zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu jsou cca o 2,8 mld. Kč nižší než objem placeného pojistného. I při zohlednění dalších výdajů na rehabilitaci a prevenci lze na počátku fungování očekávat mírně nižší sazby pojistného oproti současnosti.

V souvislosti se zřízením veřejnoprávních subjektů (i organizační složky státu), v případě jejich zřízení státem, bude nutno ve státním rozpočtu zajistit prostředky na krytí výdajů na přípravnou fázi pro zahájení provozu. Odhad na přípravu je cca 300 mil. Kč (vychází z nákladů ČSSZ odhadovaných pro realizaci zákona o úrazovém pojištění).

Pokud by pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu zajišťovalo více veřejnoprávních subjektů, vyžádal by si systém některé dodatečné mechanismy, např.:

- úprava podmínek přechodu zaměstnavatele mezi veřejnoprávními subjekty,
- mechanismus, který by zajistil bezproblémové pokračování výplat i pro případ výraznějšího poklesu objemu pojistného při odchodu většího počtu plátců pojistného od některého veřejnoprávního subjektu,
- regulace v oblasti sazeb pojistného,

- složitější úprava převzetí starých závazků na výplaty škod vzniklých před zavedením nového systému – např. určením klíče přerozdělení mezi jednotlivé veřejnoprávní subjekty.

Dopad do veřejného deficitu by byl i v této variantě dán úhrnným saldem veřejnoprávního subjektu (veřejnoprávních subjektů), který by systém provozoval, resp. **rozdílem tohoto salda proti saldu v současném stavu**. Při zohlednění nákladů na prevenci a rehabilitaci by byl rozdíl zřejmě nižší než současných cca 2,8 mld. Kč.

K ekonomickým a statistickým otázkám blíže viz Příloha 6 „Vybrané statistické údaje“ a Příloha 7 „Ekonomické a statistické údaje“.

Legislativní důsledky

Při volbě této varianty by bylo možno legislativně postupovat dvěma cestami (obě v gesci MPSV):

- ponechat v platnosti současný zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců ve stávajícím věcném pojetí a provést jeho **rozsáhlou a důkladnou** novelizaci (novelizovat by bylo nutno rovněž doprovodný zákon k zákonu o úrazovém pojištění zaměstnanců) a vydat příslušné prováděcí vyhlášky. Přesto by zůstala nevhodná systematika zákona, která je novelizací neodstranitelná. **Dále bude nutno posoudit** provedení případných věcných změn (např. možnost zavedení úhrad věcných ztrát způsobených pracovním úrazem), nebo
- zrušit současný zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců a zpracovat zcela nový zákon.

V obou případech by bylo třeba zrušit úpravu náhrady škody při pracovním úrazu v zákoníku práce (v gesci MPSV).

Část IV. - Shrnutí a doporučení dalšího postupu

Vzhledem k závažnosti uvedené problematiky a rozdílným, často protichůdným stanoviskům zainteresovaných subjektů, je předkládán přehled reálných variant řešení a přehled kladů a záporů těchto variant.

V této souvislosti se konstatuje, že i v mezinárodním rámci jsou způsoby řešení zabezpečení zaměstnance při pracovním úrazu či nemoci z povolání rozdílné (blíže viz Příloha 9 „Systémy úrazového pojištění v mezinárodním srovnání“).

Shrnutí jednotlivých variant

Nové přínosy všech variant

- dlouhodobé a stabilní financování prevence z přijatého pojistného,

- dlouhodobé a stabilní financování rehabilitace pro poškozené zaměstnance z přijatého pojistného
- motivace zaměstnavatelů k předcházení škodám z pracovních úrazů prostřednictvím diferenciací pojistného,
- zrušení výsadního postavení dvou soukromých pojišťoven.

Klady a zápory jednotlivých variant

Varianta I - Systém náhrady škody podle zákoníku práce a pojištění zaměstnavatelů u soukromých pojišťoven

Klady

- zachování současného systému poskytovaných náhrad a úrovně zabezpečení zaměstnanců při pracovních úrazech,
- stabilita a návaznost na ustálenou judikaturu,
- okamžité vytváření dostatečných finančních rezerv na budoucí výplaty pro každou pojistnou událost, systém nebude mít implicitní dluh,
- nejjednodušší příprava systému, který budou provozovat soukromé pojišťovny s využitím zkušeností s provozováním systémů odpovědnosti za škody,
- bezproblémový přechod zaměstnavatele k jinému pojistiteli, neboť náhrada škody je hrazena z pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu účinného v době jejího vzniku a to po celou dobu trvání nároku,
- řešení odškodňování v rámci jednoho systému.

Zápory

- diskontinuita financování - potřeba financovat ze státního rozpočtu budoucí výplaty odškodnění z událostí, které vznikly před účinností nové právní úpravy; jejich hodnota je odhadnuta v řádu 61 miliard Kč rozložených v průběhu cca 25 let (stav k 31. 12. 2012, podrobnosti v Příloze 6. „Vybrané statistické údaje“),
- rozšíření povinností ČNB o dohled nad novým odvětvím pojištění a nad profesní organizací pojistitelů,
- nutnost financování příspěvku do „garančního“ fondu vytvářeného k zabezpečení společných činností např. pro případy, kdy zaměstnavatel pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nesjednal,
- použití prostředků na prevenci z vytvářeného a spravovaného fondu prevence bude v rukou soukromých pojišťoven bez dostatečného vlivu zástupců zaměstnanců, zaměstnavatelů a veřejných institucí.

Varianta II - Systém náhrady škody podle zákoníku práce a zákonné pojištění zaměstnavatelů u organizačních složek nebo u veřejnoprávních subjektů

Klady

- zachování současného systému poskytovaných náhrad a úrovně zabezpečení zaměstnanců při pracovních úrazech,
- stabilita a návaznost na ustálenou judikaturu,
- kontinuita průběžného financování, z aktuálně placeného pojistného lze financovat i náklady na výplaty, které by vyplývaly ze škod vzniklých před zavedením tohoto systému,
- jednotný způsob správy systému v případě jednoho subjektu, jednodušší kontrola výběru pojistného,
- řešení odškodňování v rámci jednoho systému,
- využití již existujících registrů zaměstnavatelů a zaměstnanců v případě, že nositelem pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu bude ČSSZ.

Zápory

- v závislosti na zvoleném organizačním modelu nutnost vytvoření nového veřejnoprávního subjektu (úrazové pojišťovny), či více těchto subjektů,
- nutnost podrobné procesní právní úpravy – stav, kdy by zaměstnavatel odpovídal svým zaměstnancům za náhradu škody, což je soukromoprávní plnění, ale sám by byl pojištěn ve veřejnoprávním pojištění,
- nutnost zabezpečení finančních prostředků ze státního rozpočtu na provozní přípravu v řádu minimálně 300 mil. Kč,
- v případě volby varianty více veřejnoprávních subjektů nutnost úpravy dalších dodatečných mechanismů a tím složitější systém regulace a provádění.

Varianta III - Systém sociálních dávek v úrazovém pojištění zaměstnanců

Klady

- zajištění dlouhodobé kompatibility úrazového pojištění zaměstnanců (dávkový systém) s ostatními odvětvími sociálního pojištění,
- kontinuita průběžného financování, z aktuálně placeného pojistného lze financovat i náklady na výplaty, které by vyplývaly ze škod vzniklých před zavedením tohoto systému,
- v případě jednoho subjektu přehledný způsob správy systému pro pojištěnce i zaměstnavatele, jednodušší kontrola výběru pojistného,
- využití již existujících registrů zaměstnavatelů a zaměstnanců ČSSZ (zejména pokud by úrazové pojištění zaměstnanců prováděla ČSSZ),
- lepší přístup k vypláceným plněním pro zaměstnance, neboť definované dávky budou vypláceny obvykle rychleji, než náhrady škody,

- úprava výše poskytovaných plnění více motivuje pojištěnce k zajištění dalšího příjmu,
- jednodušší administrace výplat dlouhodobých plnění; není nutné sledování výše následného příjmu, pouze změn zdravotního stavu.

Zápory

- přechod ze systému náhrady škody do systému dávek veřejnoprávního pojištění znamená zásadní změny pro všechny zúčastněné (např. změny v oblasti formy a úrovně zabezpečení zaměstnance či v pojetí odpovědnosti zaměstnavatele),
- dvoukolejnost zabezpečení - výplaty plnění podle stávajícího systému náhrady škody by pokračovaly desítky let,
- riziko dodatečných žalob pro zaměstnavatele o náhradu újmy podle nového občanského zákoníku, neboť zaměstnanci a pozůstalým nebude hrazena skutečná škoda,
- možnost úpravy výše dávek rozhodnutím politického charakteru bez ohledu na vnitřní potřeby systému (např. snížení úrovně dávek pro zlepšení stability státního rozpočtu), což u náhrady škody není možné,
- v závislosti na zvoleném organizačním modelu rozšíření činnosti a zvýšení zátěže současných právních subjektů (ČSSZ, zdravotní pojišťovny), či nutnost vytvoření nových veřejnoprávních subjektů (úrazové pojišťovny),
- v případě volby varianty více veřejnoprávních subjektů nutnost úpravy dalších dodatečných mechanismů a tím složitější systém regulace a provádění,
- nutnost zabezpečení finančních prostředků ze státního rozpočtu na provozní přípravu v řádu minimálně 300 mil. Kč, popř. i na zřízení nově ustavené Úrazové pojišťovny (či více úrazových pojišťoven)

Názory jednotlivých subjektů

V rámci přípravy materiálu spolupracovalo MPSV kromě obligatorních připomínkových míst v rámci připomínkového řízení s celou řadou subjektů, které jsou různou formou zainteresovány na budoucím způsobu zabezpečení zaměstnance při pracovním úrazu. Názory těchto všech oslovených subjektů na budoucí způsob zabezpečení zaměstnance při pracovním úrazu jsou značně rozdílné.

Níže se uvádí subjekty, které výslovně sdělily, kterou variantu řešení preferují.

Variantu I - Systém náhrady škody podle zákoníku práce a pojištění zaměstnavatelů u soukromých pojišťoven preferují:

Výčet subjektů bude doplněn podle oficiálních sdělení v rámci vnějšího připomínkového řízení.

Variantu II - Systém náhrady škody podle zákoníku práce a zákonné pojištění zaměstnavatelů u jednoho nebo více veřejnoprávních subjektů preferují:

Výčet subjektů bude doplněn podle oficiálních sdělení v rámci vnějšího připomínkového řízení.

Variantu III - Systém sociálních dávek v úrazovém pojištění zaměstnanců preferují:

Výčet subjektů bude doplněn podle oficiálních sdělení v rámci vnějšího připomínkového řízení.

Bližší specifikace těchto názorů viz Příloha 10 „Názory zainteresovaných míst“.

Níže se uvádí subjekty, které **nesdělily, kterou** variantu řešení preferují.

Výčet subjektů bude doplněn podle oficiálních sdělení v rámci vnějšího připomínkového řízení.

Doporučený závěr

MPSV v současné době preferuje varianty obsahující hmotněprávní úpravu odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání založenou na principu náhrady škody ponechané jako dosud v zákoníku práce, tj. variantu I. či variantu II. Vychází z toho, že stávající náhrada škody funkčně a v adekvátní míře plní svoji úlohu; nedostatek současné právní úpravy tkví pouze v monopolu v zákonném pojištění odpovědnosti za pracovní úraz a nemoc z povolání.

Konečný závěr bude případně upraven v závislosti na výsledcích vnějšího připomínkového řízení.

Seznam příloh:

Příloha 1. Historický vývoj úrazového pojištění

Příloha 2. Současný právní stav – podrobnější popis situace

Příloha 3. Nový občanský zákoník

Příloha 4 Zabezpečení při pracovním úrazu a nemoci z povolání z hlediska hodnocení důsledků poškození zdraví

Příloha 5 Poskytované náhrady škody z titulu odškodnění pracovního úrazu v rámci odpovědnosti zaměstnavatele za škodu

Příloha 6 Vybrané statistické údaje

Příloha 7 Ekonomické a statistické údaje

Příloha 8 Dávkový systém zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců

Příloha 9 Systémy úrazového pojištění v mezinárodním srovnání

Příloha 10 Názory zainteresovaných míst