

Senátní návrh

ZÁKON

ze dne2012,

kterým se mění zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění zákona č. 409/2010 Sb., zákona č. 188/2011 Sb., zákona č. 420/2011 Sb., zákona č. 428/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb. a zákona č. 18/2012 Sb., se mění takto:

1. Za § 6 se vkládá nový § 6a, který včetně poznámek pod čarou č. 11a, 11b, 11c a nadpisu zní:

„§ 6a

Odvod části pojistného

(1) Pojišťovna je povinna nejpozději do 31. března odvést na k tomuto účelu zřízený účet Ministerstva vnitra (dále jen „speciální účet“) 6 % z předepsaného pojistného z pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla^{11a)} přijatého za předchozí kalendářní rok. Číslo speciálního účtu zveřejní Ministerstvo vnitra na úřední desce Ministerstva vnitra a zároveň způsobem umožňujícím dálkový přístup. Pojišťovna je povinna tento odvod písemně oznámit České národní bance do pěti dnů od jeho provedení.

(2) Ministerstvo vnitra přerozdělí do 30. dubna kalendářního roku, v němž byl proveden odvod podle odstavce 1 (dále jen „příslušný rok“), tři pětiny finančních prostředků uložených na speciálním účtu hasičským záchranným sborům krajů, záchrannému útvaru a Hasičskému záchrannému sboru hl. m. Prahy, zřízeným podle zákona o Hasičském záchranném sboru^{11b)}, na úhradu nákladů spojených s pořízením a údržbou požární techniky a věcných prostředků požární ochrany potřebných pro jejich činnost. Organizační složky státu uvedené ve větě první nakládají s přijatými finančními prostředky v souladu s § 45 odst. 10 rozpočtových pravidel^{11c)}.

(3) Dvě pětiny finančních prostředků uložených na speciálním účtu Ministerstvo vnitra přerozdělí do 30. dubna příslušného roku krajům; při stanovení konkrétní části finančních prostředků postupuje podle odstavce 4. Kraj přerozdělí poskytnuté finanční prostředky do 31. října příslušného roku obcím spravujícím jednotku sboru dobrovolných hasičů, která je zařazena do seznamu jednotek v rámci nařízení kraje, kterým se stanoví podmínky k zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany^{11d)}, na úhradu nákladů spojených s pořízením a údržbou požární techniky a věcných prostředků požární ochrany potřebných pro činnost takové jednotky. Přitom upřednostní obce

spravující jednotku s územní působností ^{11e)}. Hlavní město Praha přerozdělí poskytnuté finanční prostředky obdobně městským částem.

(4) Konkrétní část finančních prostředků vyjádřená v procentech, přerozdělena Ministerstvem vnitra jednotlivým krajům, se vypočte jako průměr uvedených poměrů vyjádřený v procentech

- a) poměru počtu obyvatel kraje k počtu obyvatel všech krajů, vyjádřeného v procentech,
- b) poměru celkové výměry území kraje k celkové výměře území všech krajů, vyjádřeného v procentech,
- c) poměru počtu jednotek sboru dobrovolných hasičů obcí působících v kraji v rámci nařízení kraje, kterým se stanoví podmínky k zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany podle skutečného stavu k celkovému počtu jednotek sboru dobrovolných hasičů obcí působících ve všech krajích v rámci nařízení jednotlivých krajů, kterým se stanoví podmínky k zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany podle skutečného stavu, vyjádřeného v procentech.

(5) Ministerstvo vnitra a kraj zveřejní do 15. února následujícího kalendářního roku přehled o finančních prostředcích, které přerozdělily v příslušném roce. V tomto přehledu přesně označí subjekt, který přijal finanční prostředky podle odstavce 2 nebo 3 a uvedou výši poskytnutých finančních prostředků a datum tohoto poskytnutí. Pro účely tohoto ustanovení se za zveřejnění považuje zpřístupnění předmětných údajů na webové stránce subjektu, který finanční prostředky přerozdělil.

^{11a)} Zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů.

^{11b)} Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

^{11c)} Zákon č. 218/200 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

^{11d)} § 27 odst. 2 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

^{11e)} Příloha k zákonu č. 133/1985 Sb.“.

2. V § 120 odstavec 3 zní:

„(3) Pojišťovna se dopustí správního deliktu tím, že

- a) v rozporu s § 6a odst. 1 neodvede ve stanovené lhůtě na speciální účet 6 % z předepsaného pojistného z pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla podle jiného právního předpisu ^{11a)} přijatého za příslušný kalendářní rok, nebo
- b) v rozporu s § 57 odst. 2 neuveřejní nebo neaktualizuje údaje, ze kterých vychází při stanovení rozdílné výše pojistného a rozdílného výpočtu pojistného plnění založených na rozdílnosti pohlaví.“.

3. V § 120 odst. 5 poslední věta zní: „Za správní delikt podle odstavce 3 písm. a) uloží Česká národní banka pokutu do 50 000 000 Kč; za správní delikt podle odstavce 3 písm. b) uloží Česká národní banka pokutu do 100 000 Kč a jde-li o opětovné nesplnění této povinnosti, pokutu do 500 000 Kč.“.

Čl. II

Odvod části pojistného podle § 6a zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění tohoto zákona, se poprvé vybere za kalendářní rok 2013.

Čl. III

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2013.

Důvodová zpráva

OBECNÁ ČÁST

I. Nezbytnost nové právní úpravy a odůvodnění jejích základních principů

Ochrana životů, zdraví a majetkových hodnot je jednou ze základních povinností státu, přičemž bezpečnost je zajišťována zejména v rámci stanovených působností bezpečnostních a záchranných sborů¹. Prioritou bezpečnostní politiky České republiky v dlouhodobém horizontu je zajištění spolehlivého fungování tohoto systému a akceschopnosti jeho jednotlivých složek. Současné i očekávané bezpečnostní hrozby jsou tímto systémovým přístupem, i přes dosud provedená úsporná opatření, ještě dostatečně pokryty. Některé signály související s rozpočtovým výhledem na roky 2013 a 2014 však naznačují, že by se plánovaná úsporná opatření měla velmi zásadním způsobem dotknout také bezpečnostních a záchranných sborů a vytvářejí tak značné pochybnosti o tom, zda nejsou uvedené vládní priority pouhou deklarací.

Návrh na novelu výše uvedeného právního předpisu „oživuje“ záměr projednávaný Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky ve III. volebním období v roce 2001 jako sněmovní tisk 1193, který je nyní patřičně aktualizován a pozměněn tak, aby byly eliminovány připomínky, které byly v průběhu jeho projednávání předloženy. Otázka se stala znovu akutní v roce 2002 po povodních. K realizaci však ani tehdy nedošlo. Další návrh, již přesný z hlediska odvodu „pouze“ z povinného ručení na motorová vozidla, byl předložen v roce 2010 formou zákonodárných iniciativ Pardubického a Středočeského kraje (totožné návrhy – viz tisky PS č. 113 a 116), které však nebyly též schváleny.

Základní myšlenkou navrhované právní úpravy je zajištění vícezdrojového financování jednotek Hasičského záchranného sboru České republiky a jednotek sboru dobrovolných hasičů obcí. Tyto subjekty poskytují služby jednoznačně veřejného charakteru, které prospívají celé společnosti, každoročně se reálně podílejí na záchraně lidských životů a majetkových hodnot, jsou veřejností vnímány velice pozitivně. I přes tyto skutečnosti jsou tyto subjekty dlouhodobě podfinancovány, a to v řádech miliard korun. Tento stav má mimořádný význam na akceschopnost jednotlivých jednotek bez ohledu na to, zda se jedná o dobrovolné hasiče či profesionály, protože přímo ovlivňuje možnost obnovy technologického parku a jeho vybavování s ohledem na moderní trendy v rámci této oblasti.

Z hlediska současné rozpočtové situace Hasičského záchranného sboru České republiky i sborů dobrovolných hasičů je naprosto zásadní vyřešit dostatečné finanční prostředky pro tyto složky, a to zjevně z mimorozpočtových zdrojů.

Hasičský záchranný sbor České republiky i obce provozující jednotky sboru dobrovolných hasičů obcí, musí řešit budoucí financování těchto jednotek. Jako jedna ze současných možností se jeví využití spolufinancování z fondů EU, což je v současnosti realizováno na úrovni Hasičského záchranného sboru České republiky. Dále je nutné se zamyslet nad další alternativou financování mimo státní rozpočet, kdy by bylo možné získané finanční prostředky použít toliko na úhradu nákladů spojených s pořízením a údržbou požární techniky

¹ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

a věcných prostředků požární ochrany potřebných pro jejich činnost. Tedy obecně na integrovaný záchranný systém. Což právě řeší navrhovaná právní úprava.

Každá koruna vložená na činnost integrovaného záchranného systému se státu každý rok vrací. V roce 2011 činily uchráněné hodnoty jen u požárů 8, 079 mld. Kč, zatímco např. rozpočet Hasičského záchranného sboru České republiky byl 7,195 mld. Kč. Uchráněné hodnoty zásahů při dopravních nehodách a dalších technických zásazích (norné stěny na vodních tocích, odstraňování spadlých stromů, odstraňování ledu z vodních toků atd.) nelze finančně kvantifikovat. Vezme-li se však v úvahu, že zásahy na požáry oscilují mezi 18 až 20 % celkového počtu zásahů Hasičského záchranného sboru České republiky, pak lze předpokládat, že uchráněné hodnoty by se pohybovaly o řád výše. V roce 2011 bylo zachráněno 12 015 lidských životů, jejichž hodnota je nevyčísitelná. Jednotky požární ochrany zasahovaly v celkovém počtu 101 101 událostí. Celkem v letech 2001 až 2011 jednotky požární ochrany zachránily 92 487 lidských životů a před hrozícím nebezpečím evakuovaly 208 899 osob. Jedná se o službu jednotek požární ochrany fungující 24 hodin denně, 365 dní v roce, na kterou vyčlenil stát ze státního rozpočtu na rozpočet Hasičského záchranného sboru České republiky v roce 2011 na jednoho každého obyvatele cca 651 Kč ročně, tedy cca 54 Kč měsíčně. Zde je na místě položit si otázku, zda lze za tyto peníze zajistit jinou službu stejného obsahu, rozsahu, dostupnosti a kvality, službu, která v roce 2011 každých:

- 8 sekund přijímala tísňové volání,
- 3 minuty a 57 sekund vyjížděla k zásahu,
- 12 minut a 24 sekund zachránila lidský život nebo evakuovala osoby z nebezpečných prostor,
- 31 minut a 32 sekund poskytla předlékařskou pomoc zraněným osobám.

Předpokládané snížení finančních zdrojů pro rok 2013 a 2014 (zejména na Hasičský záchranný sbor České republiky) však nelze zajistit jakýmkoliv „úspornými opatřeními“. V rozpočtu není zohledňován trvalý trend růstu inflace a nárůst počtu zásahů, což může ohrozit i zajištění bezpečnosti práce a ochrany zdraví zasahujících příslušníků, problémem je i zastaralost technických prostředků. Finanční prostředky jsou již dlouhodobě vynakládány s maximální úsporností, po zavedení nejtvrdějších úsporných opatření jsou některé nutné výdaje odsouvány, čímž se propad ve finančních zdrojích stále prohlubuje (zvyšování stáří techniky, budov, odsouvání oprav apod.). Část používané techniky je na hraně technické i morální životnosti. Stáří techniky má dopad na její spolehlivost při zásahu, se zvyšujícím se stářím hrozí nebezpečí selhávání techniky. Finanční restrikce let 2013 a 2014 budou mít nekompromisní dopad na rozsah služeb poskytovaných Hasičským záchranným sborem České republiky v úrovni, jak jsou občané této republiky zvyklí.

Navrhovaná právní úprava zakládá další pilíř financování dané oblasti. Vícezdrojové financování aplikuje řada evropských zemí (např. Rakousko, Německo, Slovensko, Polsko, Portugalsko), ale i jednotlivé státy USA. Podstatným rozdílem oproti navrhované právní úpravě je ale skutečnost, že v těchto zemích je tato problematika řešena formou daňové povinnosti (daň z požární ochrany, atd.). Princip navrhované právní úpravy spočívá v tom, že pojišťovny podnikající na území České republiky odvedou určité procento z vybraného pojistného z pojištění odpovědnosti z provozu vozidla (tzv. povinné ručení) na speciálně zřízený účet spravovaný Ministerstvem vnitra. Vybrané finanční prostředky by se, dle předem určených pravidel, přerozdělovaly tak, aby ve finále byly investovány do již zmiňované obnovy technologického parku a jeho dovybavování.

Na tomto místě je nutno řádně vysvětlit, proč zrovna pojišťovny a proč zrovna povinné ručení. Z dostupných statistických údajů Hasičského záchranného sboru České republiky je zřejmé, že významná část náplně činnosti jednotek požární ochrany spočívá v zásazích při dopravních nehodách (kolem 18 %). Např. dle dostupných informací uvedených na webových stránkách České asociace pojišťoven bylo v České republice k datu 31. prosince 2009 registrováno celkem 6 510 349 pojištěných vozidel. V roce 2009 bylo pojišťovnami podnikajícími na českém trhu vybráno v rámci povinného ručení celkem 23 815 909 000,- Kč (dle předběžných informací pojišťovny řešily v roce 2009 celkem 309 432 pojistných událostí v rámci povinného ručení v celkové hodnotě 9 898 510 000,- Kč). Z těchto čísel je zřejmé, že tento typ pojištění je svým rozsahem jednoznačně nejrozšířenějším typem pojištění, které je navíc uzavíráno v kontextu s povinností uloženou právním předpisem. Jednotky požární ochrany samozřejmě zasahují i u jiných událostí, proti kterým se lze pojistit, nicméně žádné z nich nemá tak širokou působnost jako povinné ručení. Pokud by se do navrhovaného poplatku zahrnula i další zmiňovaná pojištění, docházelo by k jisté formě diskriminace, která by zvýhodňovala neodpovědné na úkor těch odpovědných. Pokud by se ale poplatek odváděl jen z povinného ručení, byl by tento nepoměr diametrálně odlišný (odhaduje se, že bez zákonného pojištění je v České republice provozováno cca 200 000 vozidel oproti již zmiňovaným 6 510 349 řádně pojištěným vozidlům). Zcela stěžejním argumentem hovořícím pro povinné ručení, tak jak již bylo řečeno výše, je ale skutečnost, že tento typ pojištění má svůj zákonný rámec (zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), kdy je ho povinen uzavřít každý vlastník motorového vozidla, resp. jeho provozovatel, kdežto ostatní zmiňované typy pojištění mají čistě dobrovolný charakter.

Navrhované finanční plnění ze strany pojišťoven je samozřejmě svým způsobem zásahem do činnosti soukromého subjektu. Tento zásah má ale legitimní rámec, protože jak již bylo řečeno, povinné ručení není standardním typem pojištění. Vlastník nebo provozovatel je povinen tento typ pojištění uzavřít, byť si ho může vybrat ze spektra nabídek všech pojišťoven. U tohoto typu pojištění tedy nepanuje standardní tržní prostředí, protože poptávka po takovém produktu je svým způsobem dána prostřednictvím právního předpisu. Rovněž je možné konstatovat, že obnova technologického parku a jeho doplňování je jednoznačným veřejným zájmem směřujícím ve prospěch společnosti jako celku a má přímou souvislost s tímto zákonným pojištěním.

Dle navrhované právní úpravy by tedy každá pojišťovna podnikající na území České republiky odvedla 6 % z vybraného pojistného z pojištění odpovědnosti z provozu vozidla na speciálně zřízený účet vedený Ministerstvem vnitra. Při celkové částce vybrané v roce 2009, tedy 23 815 909 000,- Kč, která by byla následně přerozdělena jednotlivým jednotkám požární ochrany, by se jednalo o částku kolem 1,4 mld. Kč. Od roku 2009 se stav moc nezměnil. V roce 2010 bylo celkově pojišťovnami vybráno 24 367 313 000,- Kč, což je srovnatelné číslo jako v roce 2009. Navrhovaný 6 % odvod by představoval částku 1 462 038 000,- Kč. Lze předpokládat, že vybraná výše pojistného by se v následujících letech neměla nijak dramaticky měnit a lze tedy konstatovat, že by se na výše uvedené účely každoročně přerozdělovala cca přes 1 mld. Kč.

Pro transparentní přerozdělení těchto prostředků je důležité nastavit jasná pravidla, kterými by byl správce daného účtu, tedy Ministerstvo vnitra, vázán. Dle navrhovaného schématu by třetí pětiny těchto finančních prostředků přerozdělovalo přímo Ministerstvo vnitra, a to ve vztahu k jednotlivým hasičským záchranným sborům krajů zřízeným dle zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a změně některých zákonů,

ve znění pozdějších předpisů. Dvě pětiny těchto prostředků by byly, dle zákonem stanoveného klíče, ministerstvem přeposlány jednotlivým krajům, které následně tyto prostředky přerozdělí obcím zřizujícím jednotky sboru dobrovolných hasičů obcí v rámci územní působnosti kraje. Klíč je založen na vícekriteriálním hodnocení.

Při samotném vypracování novely předmětného právního předpisu bylo mimo jiné čerpáno ze slovenské právní úpravy, kde výše popisovaný princip funguje již takřka 10 let (konkrétně se jedná o zákon č. 8/2008 Z. z., o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, účinný od 15. února 2008 a jemu předcházející právní předpis).

II. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky a není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

III. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie

Navrhovaná právní úprava není v rozporu s právem Evropské unie.

IV. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí

Navrhovaná právní úprava nemá negativní dopad na státní rozpočet a rozpočty krajů a obcí.

V. Zhodnocení platného právního stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná právní úprava nemá vliv na rovné postavení mužů a žen, a proto je z tohoto hlediska neutrální.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K čl. I bodu 1

Ustanovení § 6a odstavec 1 návrhu zákona stanovuje všem pojišťovnám podnikajícím na území České republiky, které disponují oprávněním uzavírat pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, povinnost odvést do konce března příslušného roku na speciální účet Ministerstva vnitra České republiky 6 % z přijatého pojistného v rámci výše uvedeného pojištění v předcházejícím roce. Splnění této povinnosti jsou povinny ohlásit České národní bance coby dozorovému subjektu, a to do pěti dnů od jejího splnění. Pro toto oznámení je stanovena písemná forma.

Druhý až čtvrtý odstavec § 6a návrhu zákona upravuje způsob přerozdělení finančních prostředků vybraných dle odstavce prvního. Celková suma vybraná v příslušném roce bude následně rozdělena na dvě části. První část (tři pětiny) bude přerozdělena přímo Ministerstvem vnitra, a to dle potřeb jednotlivých hasičských záchranných sborů krajů zřízeným dle zákona č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Druhá část (dvě pětiny) finančních prostředků bude Ministerstvem vnitra přeposlána jednotlivým krajům (pro účely tohoto zákona se krajem rozumí vyšší územní samosprávný celek, tedy 13 krajů a hlavní město Praha), které je následně přerozdělí obcím zřizujícím jednotky sborů dobrovolných hasičů působících na území kraje, zřízených dle zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů. Odstavec čtvrtý upravuje klíč k přerozdělení druhé části finančních prostředků mezi jednotlivé kraje. Finanční prostředky bude možné použít pouze pro úhradu nákladů spojených s pořízením a údržbou požární techniky, věcných prostředků požární ochrany a požárně bezpečnostních zařízení potřebných pro činnost jednotek požární ochrany.

Odstavec čtvrtý § 6a návrhu zákona stanovuje informační povinnost jednotlivých krajů a Ministerstva vnitra ve stanovené lhůtě zveřejnit přehled přerozdělených finančních prostředků. Toto ustanovení rovněž upravuje obsahové náležitosti přehledu.

K čl. I bodu 2 a 3

S ohledem na povinnost obsaženou v ustanovení § 6a odst. 1 návrhu zákona, je nutné stávající znění zákona upravit v tom smyslu, aby byla zavedena sankce za její případné nedodržení. Z tohoto důvodu se v § 120 odst. 3 zákona doplňuje písmeno a), které obsahuje skutkovou podstatu správního deliktu, která spočívá v porušení povinnosti odvést ve stanovené lhůtě stanovenou částku tak, jak předvídá již zmiňované ustanovení § 6a zákona. V návaznosti na zavedení nové skutkové podstaty správního deliktu bylo rovněž nutné upravit text odstavce 5, podle kterého za výše uvedený správní delikt je možné uložit pokutu.

V oblasti vynutitelnosti stanovené povinnosti již není nutné další ustanovení zákona upravovat, protože stávající znění obsahuje dostatečné právní nástroje pro její případné vynucení.

K čl. II

Jde o přechodné ustanovení, které vyloučí, aby ke dni 31. března 2013 byly pojišťovny povinny zaplatit odvod za předchozí kalendářní rok, tedy za rok 2012.

K čl. III

S ohledem na skutečnost, že odvodovým obdobím je kalendářní rok, je nezbytné stanovit účinnost novely zákona na počátek roku následujícího po roce, kdy bude schválena a uveřejněna ve Sbírce zákonů. V takovém případě bude zcela zřejmá aplikace příslušných lhůt a rovněž i období, za které bude příslušná částka odváděna.

V Praze dne 20. července 2012

Milan Štěch, v. r.
předseda Senátu