

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

OBEČNÁ ČÁST

Česká kancelář pojistitelů („ČKP“) na základě zákona spravuje garanční fond, z kterého poskytuje zejména plnění poškozeným na náhradu škody, způsobenou jim provozem vozidla bez pojištění odpovědnosti. Financování garančního fondu je založeno na i) příspěvcích členských pojišťoven, provozujících pojištění odpovědnosti a ii) vymožených pohledávkách na regresní náhradu od osob, povinných k náhradě újmy způsobené provozem nepojištěného vozidla. Dlouhodobá zkušenost ukazuje, že se daří prostřednictvím regresních náhrad vymoci částku odpovídající přibližně 30 % výdajů z garančního fondu na úhrady újmy způsobené provozem nepojištěného vozidla.

Vzhledem k nové právní úpravě náhrady újmy, a to jak majetkové, tak nemajetkové, která byla do právního řádu zakotvena přijetím nového občanského zákoníku s účinností od 1. 1. 2014, dochází ke zvyšování celkového objemu pojistných plnění, zejména v oblasti újem na zdraví, které jsou častými důsledky dopravních nehod.

V návaznosti na současný platný systém financování garančního fondu dochází k situaci, kdy prostřednictvím příspěvků, jejichž výše je stanovována v závislosti na podílu dané pojišťovny v segmentu pojištění odpovědnosti z provozu vozidla na trhu, se fakticky na poskytování plnění z garančního fondu místo vlastníků vozidel, kteří nesplnili svou povinnost sjednat povinné pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, podílí prostřednictvím hrazení pojistného ti vlastníci vozidel, kteří svou uvedenou povinnost řádně plní.

Takovýto stav je pro vlastníky – spotřebitele, kteří řádně plní své povinnosti, zjevně diskriminující. Je celospolečensky žádoucí, aby se na financování garančního fondu podíleli především ti, kdo svou povinnost sjednat a udržovat pojištění odpovědnosti neplní. Navrhovaný systém příspěvku, spolu s navrhovanou podstatně redukovanou povinností hradit regresní náhrady, povede ke spravedlivějšímu uspořádání.

Dopad na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Navrhované změny nemají žádný dopad na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty.

Soulad s právem Evropské unie

Navrhované změny jsou v souladu s právem Evropské unie.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Navrhovaná úprava není v rozporu s mezinárodními smlouvami dle článku 10 Ústavy České republiky.

Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Předkládaný návrh je v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K čl. I

K bodu 1

Podle ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb. může na pozemní komunikaci provozovat vozidlo pouze ten, jehož povinnost nahradit újmu způsobenou provozem tohoto vozidla je pojištěna podle zákona. Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb. dále stanoví, že povinnost pojištění odpovědnosti musí být splněna i v případě ponechání vozidla na pozemní komunikaci.

Je navrhována změna ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb. tak, aby vedle a nad rámec výše uvedených povinností musela být povinnost pojištění odpovědnosti v případě vozidla zapsaného v registru silničních vozidel splněna také po celou dobu, kdy je vozidlo zapsáno v registru silničních vozidel s výjimkou doby, kdy je v registru silničních vozidel zapsáno jako vyřazené z provozu, vyvezené do jiného státu nebo zaniklé, a doby, kdy je vozidlo odcizené.

Nově ukládané povinnosti týkající se pojištění odpovědnosti vozidel podléhajících zápisu v registru silničních vozidel budou upraveny v ustanovení § 1 odst. 2 písm. a) zákona č. 168/1999 Sb.. Dosavadní povinnosti týkající se pojištění odpovědnosti v případě vozidel provozovaných nebo ponechaných na pozemní komunikaci budou v nezměněném rozsahu upraveny v ustanovení § 1 odst. 2 písm. b) zákona č. 168/1999 Sb. Nová úprava ustanovení § 1 odst. 2 písm. a) zákona č. 168/1999 Sb. nemá v žádném případě omezovat dosavadní povinnosti týkající se pojištění odpovědnosti. Bude-li provozováno či ponecháno na pozemní komunikaci vozidlo, bude muset být splněna povinnost pojištění odpovědnosti dle § 1 odst. 2 písm. b) zákona č. 168/1999 Sb., byť by na daný případ nedopadala povinnost pojištění dle ustanovení § 1 odst. 2 písm. a) zákona č. 168/1999 Sb.

Cílem navrhované úpravy je dosáhnout jednoznačné a přehledné právní úpravy, ze které bude nepochybně zřejmé, kdy musí být splněna povinnost pojištění odpovědnosti. Ze stávající úpravy § 3 zákona č. 168/1999 Sb. vyplývá povinnost uzavřít pojistnou smlouvu k pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla. Z ustanovení zákona č. 56/2001 Sb. vyplývá, že podmínkou registrace vozidla v registru silničních vozidel je existence pojištění odpovědnosti. V ustanovení § 15 odst. 5 zákona č. 168/1999 Sb. je pak stanovena povinnost požádat o vyřazení vozidla z provozu v registru silničních vozidel v případě zániku pojištění odpovědnosti. Z ustanovení platných předpisů lze dovodit záměr, aby ohledně vozidel registrovaných v registru vozidel byla povinnost pojištění odpovědnosti splněna po celou dobu registrace vozidla v registru silničních vozidel s výjimkou případů, kdy v registru silničních vozidel dojde k zápisu vyřazení vozidla z provozu či vyvezení vozidla do jiného státu nebo nastanou okolnosti, se kterými zákon č. 168/1999 Sb. spojuje zánik pojištění odpovědnosti, a to odcizení vozidla či jeho zánik.

Podle navrhované úpravy § 1 odst. 2 písm. a) zákona č. 168/1999 Sb. bude muset být povinnost pojištění odpovědnosti splněna tehdy, pokud bude vozidlo zapsáno v registru vozidel, byť nebude

provozováno či ponecháno na pozemní komunikaci, s tím, že tato povinnost týkající se vozidel zapsaných v registru vozidel nebude dána, pokud:

- vozidlo bude v registru silničních vozidel zapsáno jako vyřazené z provozu;
- vozidlo bude v registru silničních vozidel zapsáno jako vyvezené do jiného státu;
- vozidlo bude v registru silničních vozidel zapsáno jako zaniklé;
- vozidlo bude odcizené.

Navrhovaná úprava výrazně zjednoduší určení, zda je či není dána povinnost pojištění odpovědnosti, čímž se předejde celé řadě sporů, a to v souvislosti s navrhovanou úpravou příspěvku do garančního fondu. Práva dotčených osob budou dostatečně ošetřena stávající právní úpravou, která těmto osobám umožňuje jednoduchým úkonem dosáhnout vyřazení vozidla z provozu, čímž odpadne povinnost pojištění odpovědnosti (samozřejmě za předpokladu, že vozidlo nebude provozováno či ponecháno na pozemní komunikaci).

K bodu 2

Navrhovaná povinnost hradit příspěvek je vázána na porušení povinnosti dle § 1 odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb.

Za hrazení příspěvku by měl být odpovědný vlastník tuzemského vozidla s tím, že společně a nerozdílně s vlastníkem by měl odpovídat provozovatel vozidla, jedná-li se o osobu odlišnou od vlastníka. Povinnost by vlastníkovi nevznikala v případě odcizení vozidla.

Jsou navrhovány vyvratitelné domněnky, týkající se osoby vlastníka a provozovatele.

Při určení osoby vlastníka a provozovatele bude vyvratitelnou domněnkou, že těmito osobami jsou osoby zapsané v registru silničních vozidel jako vlastník či provozovatel vozidla. Novela zákona č. 56/2001 Sb., provedená zák. č. 239/2013 Sb. zamezila vzniku tzv. polopřevodů, díky čemuž významně stoupá spolehlivost údajů o osobách zapsaných v registru silničních vozidel se vztahem k vozidlu. Pro případ, kdy stav zápisu v registru silničních vozidel neodpovídá skutečnému stavu, má dotčená osoba možnost prokázat, že není vlastníkem či provozovatelem vozidla, čímž jsou dostatečným způsobem ochráněna práva této osoby.

Způsob určení výše příspěvku (výši denních sazeb dle druhu vozidla) je vhodné ponechat na prováděcím předpisu Ministerstva financí, neboť objem závazků garančního fondu vůči poškozeným se v čase může měnit, což bude vyžadovat změnu výše příspěvku. Ministerstvo financí bude pravidelně aktuální sazby příspěvku vyhodnocovat a podle potřeb a účelu úpravy průběžně měnit.

Výše příspěvku by vždy měla být podstatně vyšší než běžné pojistné u komerční pojišťovny, neboť je nutné zachovat dostatečnou motivaci k uzavírání standardního povinného pojištění odpovědnosti.

Rovněž je účelné stanovit prováděcím předpisem výši nákladů, které ČKP vzniknou s mimosoudním uplatněním práva na příspěvek, neboť ČKP bude muset v souvislosti s uplatňováním tohoto práva vynaložit náklady. Stanovením výše nákladů prováděcím právním předpisem bude zabráněno zbytečným sporům o výši těchto nákladů a budou ochráněna práva dotčených osob před nepřiměřenou výší nákladů. Jako rozumná výše nákladů spojených s mimosoudním uplatněním práva na příspěvek se jeví částka přibližně ve stejné výši, jako je částka paušálních náhrady dle zvláštních právních předpisů, tedy 300 Kč.

Náklady soudního a exekučního vymáhání jsou upraveny speciálním právním předpisem, proto není zapotřebí právo na náhradu těchto nákladů a ani jejich výši výslovně upravovat.

Zachovací lhůta jednoho roku je navrhována z důvodu zamezení nežádoucího prodlení ČKP s oslovením povinné osoby a vymáháním příspěvku. Podmínkou zachování lhůty je odeslání výzvy povinné osobě. V případě marného uplynutí lhůty jednoho roku od vzniku povinnosti příspěvek zaplatit ČKP nebude mít právo příspěvek vymáhat. Počátek běhu lhůty od vzniku povinnosti zaplatit příspěvek platí vůči osobám zapsaným v registru silničních vozidel, neboť tyto osoby může ČKP identifikovat, a to včetně jejich adresy. U osob nezapsaných v registru silničních vozidel začne lhůta jednoho roku běžet až od okamžiku, kdy se ČKP prokazatelně dozví, kdo je vlastníkem a provozovatelem vozidla, jinak by hrozilo, že lhůta uběhne dříve, než uvedené skutečnosti ČKP zjistí. Vzhledem k tomu, že povinnost zaplatit příspěvek vzniká samostatně za každý jednotlivý den, bude nárok na příspěvek v případě nezaslání výzvy zanikat za každý den. Touto úpravou není dotčeno promlčení nároku ČKP v případě, že ČKP po včasné odeslání výzvy nepřistoupí k podání žaloby u příslušného soudu a dojde k uplynutí obecné promlčecí doby.

Zároveň je navrhováno, aby součástí výzvy k úhradě příspěvku bylo i dostatečné poučení adresáta o jeho právech a povinnostech včetně informování o možnostech doložit okolnosti vylučující vznik nároku na příspěvek (např. doklady o převodu vlastnického práva k vozidlu) a o možnostech dalšího postupu při vymáhání příspěvku. Tato poučovací povinnost přispěje k lepší informovanosti adresáta výzvy a větší ochraně jeho práv.

K bodu 3

Z ustanovení platných předpisů lze dovodit záměr, aby ohledně vozidel registrovaných v registru vozidel byla povinnost pojištění odpovědnosti splněna po celou dobu registrace vozidla v registru silničních vozidel s výjimkou případů, kdy v registru silničních vozidel dojde k zápisu vyřazení vozidla z provozu či vyvezení vozidla do jiného státu nebo nastanou okolnosti, se kterými zákon č. 168/1999 Sb. spojuje zánik pojištění odpovědnosti, a to odcizení vozidla či jeho zánik. Z důvodů zamezení nežádoucí prodlevy mezi zánikem pojištění odpovědnosti a vyřazením vozidla z provozu je navrhována změna dosavadního ustanovení § 15 odst. 5 zákona č. 168/1999 Sb. tak, že nově navrhované ustanovení § 15 odst. 5 zákona č. 168/1999 Sb. odkazuje na povinnost požádat o vyřazení vozidla z provozu podle zákona č. 56/2001 Sb. o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

K bodu 4

S ohledem na změnu ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb. je navrhováno, aby veřejnoprávním deliktem zůstalo pouze porušení povinnosti dle § 1 odst. 2 písm. b) zákona č. 168/1999 Sb., tedy aby se fakticky nerozšiřovala skutková podstata přestupku proti stávajícímu stavu.

K bodům 5 a 6

Vzhledem k navrhovanému ustanovení § 24c zákona č. 168/1999 Sb. je navrhováno doplnění § 23a zákona č. 168/1999 Sb. tak, že fond zábrany škod je tvořen i odvodem z garančního fondu dle § 24c.

Organizační a administrativní zajištění činnosti Komise podle § 23b včetně náročného a vysoce odborného posuzování žádostí a následné kontroly poskytnutých prostředků by mělo být financováno z fondu zábrany škod. Tyto náklady se omezují na 2 % z prostředků tohoto fondu.

K bodům 7 a 8

Příspěvky dle § 4 zákona č. 168/1999 Sb. by měly být příjmem garančního fondu.

V souvislosti s rozšířením povinnosti dle § 1 odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb., zavedením povinnosti hradit příspěvek v případě porušení povinnosti stanovené v § 1 odst. 2 písm. a) zákona č. 168/1999 Sb., kdy zjišťování skutkových okolností rozhodných pro určení osoby povinné hradit příspěvek je podpořeno zavedením vyvratitelných domněnek, se jeví jako vhodné omezit možnosti ČKP požadovat regresní nárok dle § 24 odst. 9 zákona č. 168/1999 Sb.

V případě regresních nároků dle § 24 odst. 9 zákona č. 168/1999 Sb. se jedná mnohdy o částky v řádu milionů korun, které odpovědná osoba leckdy není vůbec schopna během svého života uhradit a které jsou pro ni likvidační. Tento negativní dopad je dán i v případě, kdy k porušení povinnosti dle § 1 odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb. dojde z důvodů opominutí. Navrhovaná úprava příspěvku by měla zajistit dostatečný příjem do garančního fondu tak, aby byly výdaje garančního fondu v odpovídající míře pokryty. Na úhradě nákladů z garančního fondu se prostřednictvím svých příspěvků bude podílet většina osob porušujících povinnost dle § 1 odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb. a nikoli jen ty osoby, které odpovídají za újmu způsobenou provozem nepojištěného vozidla.

Navrhovaná úprava proto omezuje regres ČKP co do jedné třetiny plnění vynaloženého ČKP, nejvýše však do částky 300.000,- Kč. Částka 300.000,- Kč byla stanovena dle zkušeností ČKP jako částka, kterou je možné reálně vymoci a jejíž zaplacení nemá likvidační sociální dopady na dotčenou osobu. Takováto výše regresního nároku nebude mít zničující sociální důsledky v případě porušení povinnosti podle § 1 odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb. na straně jedné, na straně druhé zachovává jistou dostatečnou míru odpovědnosti vůči ČKP.

Navrhovaná úprava zachovává regres z nepojištěné újmy v plném rozsahu pouze v těch případech, kdy má identické regresní právo pojistitel podle § 10 (např. vliv alkoholu, absence řidičského oprávnění apod.).

K bodu 9

Navrhovaná úprava dává Kanceláři možnost rozhodnout o odvodu prostředků z garančního fondu do fondu zábrany škod až do výše rozdílu mezi příjmy a výdaji garančního fondu za uplynulý kalendářní rok při zohlednění nárůstu nebo poklesu dosud nesplacených závazků garančního fondu. Navrhovaná úprava přispěje k lepšímu a efektivnějšímu využití prostředků v garančním fondu.

K čl. II.

V souvislosti s ustanovením § 24c zákona č. 168/1999 Sb. je navrhována změna zákona č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů, a to doplnění ustanovení § 24 odst. 2 tak, aby převod prostředků z garančního fondu do fondu zábrany škod dle § 24c zákona č. 168/1999 Sb. byl výdajem (nákladem).

Uvedené doplnění reflektuje logický požadavek na daňovou uznatelnost převodu prostředků do fondu zábrany škod. V opačném případě by tak uskutečněním převodu vznikaly z hlediska účelu převodu prostředků neodůvodněné daňové náklady, které by zatěžovaly členskou pojišťovnu ve formě zvýšení členských příspěvků a v důsledku šly opět z důvodu zvýšení pojistného k tíži motoristů, kteří rádně sjednávají pojištění odpovědnosti z provozu vozidla.

K čl. III.

Navrhuje se stanovit účinnost prvním dnem čtvrtého měsíce následujícího po jeho vyhlášení, aby byla zajištěna potřebná doba pro přípravu praxe a vydání vyhlášky Ministerstva financí.

V Praze dne 2. února 2017

Ing. Václav Votava, v.r.
Ing. arch. Jaroslav Klaška, v.r.
Mgr. Ondřej Benešík, v.r.
Ing. Adolf Beznoska, v.r.
Ing. Jiří Dolejš, v.r.
Ing. František Laudát, v.r.
Mgr. Petr Gazdík, v.r.
prof. Ing. Karel Rais, CSc., MBA, v.r.