

INFORMACE

Fond zábrany škod a úhrada nákladů za zásah jednotky požární ochrany

Východiska úpravy

Bezpečnostní systém České republiky, tedy systém orgánů zajišťujících bezpečnost České republiky, je vytvořený zejména k zajištění základních hodnot společnosti. Tento systém má zajišťovat samu bezpečnost České republiky. Stát jistě nesmí rezignovat na jednu ze svých základních funkcí, a to na zajištění bezpečnosti státu, občanů¹⁾ a majetku, kdy se jedná o jednu ze základních ústavních hodnot České republiky. Tento fakt dokládá **ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky**, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb., jehož koncepce vychází z komplexního pojetí bezpečnosti státu, která v sobě spojuje zahraniční politiku, vojenskou obranu a vnitřní bezpečnost a pořádek. Jejím cílem je všestranná péče o člověka, o jeho život, o dodržování lidských práv a svobod, o ochranu majetku a životních jistot a o zachovávání funkcí státu jako instituce, která zajišťuje bezpečnost. Bezpečnost České republiky zajišťují ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby. Státní orgány, orgány územních samosprávních celků a právnické a fyzické osoby jsou povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky.²⁾ Tedy shrneme-li si tento ústavní princip, stát má zajišťovat svoji bezpečnost, a to především vlastními silami a prostředky, může ovšem (a pokud jde vyjmenované subjekty, tj. právnické a fyzické osoby, musí) tak činit za součinnosti s jinými složkami. Vícezdrojové financování vychází z této koncepce.

O možnosti spolufinancovat bezpečnostní systém bylo diskutováno delší čas a zejména za poslední více než rok se pak posuzovala možnost využití spolufinancování ze strany pojišťoven. Tato snaha vyústila po dlouhých diskuzích a nemalých kompromisech v přijetí zákona č. 160/2013 Sb., kterým se mění 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, zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁾ Nově podle schváleného občanského zákoníku je možné hovořit i o ochraně zvířat.

²⁾ Viz k tomu KLÍMA K. a kol.: *Komentář k Ústavě a listině*, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 573 a následující. Zevrubněji se touto problematikou i na stránkách Správního práva věnoval VANÍČEK J. Činnost ústavních orgánů za krizových situací, *Správní právo* č. 5/2001, s. 257 a následující a Mimořádná opatření jako nástroj řešení mimořádných situací, *Správní právo* č. 3/2002, s. 154 a následující.

Nejedná se o žádné „objevení Ameriky“, protože jak patrně v řadě evropských zemí, existují nejrůznějších systémů, jimiž jsou zajišťovány prostředky pro činnosti hasičů. V některých státech je finanční zázemí bezpečnostního systému doplňováno formou vytvoření povinných fondů, do kterých přispívají i soukromé subjekty (pojišťovny), nebo samosprávné celky, jinde je přímo uzákoněna požární (protipožární) daň.

Další variantou jsou dobrovolné příspěvky pojišťoven. Tento model se uplatňuje např. ve Švédsku, kde se některé pojišťovny dobrovolně zapojují v aktivitách, které zvyšují protipožární bezpečnost, a to skrze neziskovou organizaci „Švédské sdružení požární ochrany“. V Estonsku je spolufinancování zajištěno na smluvní bázi (např. formou sponzorování) a konečně jsou státy Evropy, které mají ukotven podíl na financování hasičské služby jinými subjekty přímo, jedná se např. o Finsko, Německo, Polsko, Portugalsko, Slovensko či Švýcarsko.³⁾

Naše úprava se nejvíce inspirovala slovenským zákonem č. 8/2008 Z. z., o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, účinný od 15. 2. 2008, jehož § 33 upravuje povinnost odvodu části pojistného (odvod 8 % z přijatého pojistného z povinného smluvního pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem motorového vozidla).⁴⁾

Zákon č. 160/2013 Sb. upravuje dva procesy spolufinancování bezpečnostního systému, tedy prostřednictvím úhrady nákladů za zásah jednotky požární ochrany a formou fondu zábrany škod.

Fond zábrany škod

Fond zábrany škod, má sloužit k zábraně škod vznikajících provozem vozidel (§ 23a odst. 1 zákona). Obhospodařovat jej bude Česká kancelář pojistitelů, kam se budou soustřeďovat prostředky od pojišťoven (ročně 3% z povinného ručení, což představuje částku cca 500 – 600 mil. Kč). Tyto prostředky se budou rozdělovat podle přesně stanoveného klíče, na základě návrhu komise České kanceláře pojistitelů.

Z fondu zábrany škod lze čerpat výhradně na zákonem stanovené účely, jakými jsou náklady související s pořízením techniky složek Integrovaného záchranného systému potřebné pro jejich činnost, s realizací projektů zaměřených na bezpečnost silničního provozu schválených vládou a s realizací programů zaměřených na prevenci v oblasti škod způsobovaných provozem vozidel (§ 23a odst. 3 zákona). Jak patrně, bude se jednat zejména o technické vybavení složek IZS, prostředky na operační střediska Hasičského záchranného sboru ČR a o opatření týkající se silničního provozu, která by měla vést především ke snížení dopravních nehod, u kterých dochází ke ztrátě životů nebo k těžkým újmám na zdraví. Je zcela nepochybné, že pojišťovny nejsou vybaveny expertním aparátem, který by produkoval odborně podložené návrhy, ale mohou pouze poskytnout odpovídající statistiky. Zde je nezaměnitelná úloha

³⁾ Připomeňme ostatně, že již zákon o jízdě motorovými vozidly (zák. č. 81/1935 Sb.), upravoval v § 64 Fond pro podporu při úrazech motorovými vozidly a zákon o pojišťovníctví č. 185/1991 Sb. počítal v § 14 odst. 4 s fondem zábrany škod, který se používal k úhradě nákladů na předcházení škodám a jejich minimalizaci a na propagaci zábranných opatření.

⁴⁾ Na Slovensku ovšem tento systém funguje již od roku 2004.

státu, resp. vlády, vytvořit takový orgán, který by na odpovídající odborné úrovni předkládal vládě ke schválení projekty, které by byly následně financovány z fondu zábrany škod.⁵⁾

Zdrojem tohoto fondu by měly být, vedle zmíněných odvodů z přijatého pojistného, také výnosy z investování dočasně volných prostředků tohoto fondu a další prostředky z investování těchto prostředků, resp. dotace do fondu z prostředků České kanceláře pojistitelů jako např. v případě nižších nákladů nebo použitím výnosů z příspěvků po splnění povinností z garančního fondu, o kterých rozhodne správní rada. Podle modelové situace vycházející z výsledků roku 2011 by celkový výnos činil něco přes 614 milionů Kč. Aby docházelo k postupnému naplňování tohoto fondu, volí se splacení příspěvku jednotlivých pojišťoven ve čtvrtletních področních splátkách.

Zastoupení pojišťoven, složek IZS i BESIP v Komisi je voleno tak, aby rozhodování bylo vyvážené a aby byla zabezpečena vzájemná kontrola zabraňující tomu, že prostředky budou použity v rozporu se zákonem.

Úhrada nákladů na zásah jednotky požární ochrany

Přímá úhrada nákladů za zásah jednotky požární ochrany, vzniklých při dopravní nehodě nebo při eliminaci následků úmyslného jednání formou paušální částky je formou spolufinancování pojišťoven, zejména z tzv. povinného ručení, či přímé platby za zásah od osob, které vyvolaly zásah svým úmyslným jednáním.

Ustanovení § 3a zákona o Hasičském záchranném sboru ČR stanovuje subjekty, kterým má být úhrada nákladů za zásah proplácena. Konkrétně jde o hasičský záchranný sbor kraje, záchranný útvar a zřizovatele jednotky sboru dobrovolných hasičů obce, která je zařazena do seznamu jednotek v rámci nařízení kraje, kterým se stanoví podmínky k zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany. U jednotek sboru dobrovolných hasičů obcí je stanovena podmínka proplácení nikoli samotného výjezdu, ale toliko příslušného zásahu a musí se jednat o jednotku sboru dobrovolných hasičů obce, která je zařazena do seznamu jednotek požární ochrany v rámci nařízení kraje, kterým se stanoví podmínky k zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany, a která zasahovala na výzvu operačního a informačního střediska hasičského záchranného sboru kraje (tedy aktivita vyslání musí být učiněna ze strany operačního a informačního střediska hasičského záchranného sboru kraje).

Z hlediska jednání (skutku), v jehož důsledku vzniká právo na úhradu nákladů, se musí jednat o úmyslné jednání osoby, či o dopravní nehodu.

V případě úmyslného jednání je třeba, aby byly dále kumulativně splněny dvě podmínky: musí být vydán rozsudek či rozhodnutí v dané věci a musí dojít k výjezdu příslušné jednotky požární ochrany.

Další nutnou podmínkou je, aby jednání bylo protiprávní, což je ovšem zahrnuto

⁵⁾ Tento fond by mohl být naplňován od 1. 1. 2014, a tak první prostředky z něho mohou být k dispozici v roce 2014.

v podmínce úmyslu. Z hlediska osoby, která má stanovenou tuto povinnost, je dle logického výkladu (pokud se má jednat o zavinění této osoby a má být vydáno rozhodnutí v dané věci, tedy i vůči této osobě) zřejmé, že právě tato osoba má povinnost nahradit finanční náklad na výjezd. Nejedná se zjevně o škodu, ale o povinnost nahrazení výjezdu jednotky požární ochrany, kterou bude nutné řešit v případě sporu soukromoprávní cestou.

Obecně je třeba předeslat, že úprava hrazení nákladů je komplikovaná, protože se tu prolínají prvky soukromoprávní a veřejnoprávní, což je ovšem stav dnes poměrně běžný⁶⁾. Vše nasvědčuje tomu, že se jedná o vztah soukromoprávní, a to nejen pokud jde o vztahy mezi Hasičským záchranným sborem a příslušnou pojišťovnou, resp. Českou kanceláří pojistitelů, ale i přímo odpovědnou osobou v případě úmyslného jednání. Avšak i tam, kde by byla uplatňována náhrada vůči Ministerstvu financí, nešlo by o vztah veřejnoprávní, třebaže tu vystupují dva vykonavatelé veřejné správy, nicméně za rozhodující považujeme objekt, resp. předmět vztahu, jímž jsou platby.

Zákon o Hasičském záchranném sboru v této souvislosti dále ukládá správním orgánům a soudům, aby v případě že rozhodly o vině osoby, poskytly bez zbytečného odkladu příslušnému hasičskému záchrannému sboru kraje nebo záchrannému útvaru pravomocné rozhodnutí nebo pravomocný rozsudek, nezbytný k uplatnění práva na náhradu nákladů (§ 3a odst. 3 zákona).⁷⁾ Povinnost poskytnout údaje nezbytné k uplatnění práva na náhradu nákladů platí obdobně i pro Českou kancelář pojistitelů. Tyto údaje se poskytují bezplatně.

Další z případů, kdy může být ze strany Hasičského záchranného sboru uplatněn nárok na úhradu nákladů, je zásah jednotky při dopravních nehodách, což v současné době představuje jednu z velkých částí činnosti jednotek požární ochrany.

Právě k této části byla vydána směrnice generálního ředitele Hasičského záchranného sboru ČR, která upravuje postupy v rámci sboru a i v rámci externích subjektů (zejména pojišťoven).

Dopravní nehoda podle § 47 zákona o silničním provozu (zák. č. 361/2000 Sb.) je událost v provozu na pozemních komunikacích, například havárie nebo srážka, která se stala nebo byla započata na pozemních komunikacích a při níž dojde k usmrcení nebo zranění osoby nebo ke škodě na majetku v přímé souvislosti s provozem vozidla v pohybu. Jedná se sice o celkem jednoznačnou definici, ale její aplikace v případě aplikace § 3a zákona o Hasičském záchranném sboru ČR může činit potíže, což bylo důvodem, proč bylo citovanou směrnicí přistoupeno k výčtu pozitivní i negativní definice dopravní nehody⁸⁾.

⁶⁾ V často citovaném judikátu Ústavního soudu ve věci postavení Burzy cenných papírů, se uvádí: v moderní společnosti se nezdá prolínají prvky veřejného a soukromého práva tak, že nelze zcela jednoznačně veškerou činnost té či oné instituce označit pouze za veřejnoprávní nebo pouze za soukromoprávní (sp. zn. I. ÚS 41/98); na tuto skutečnost upozorňuje též D. Hendrych (HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*, C. H. Beck, Praha 2012, s. 21 a následující).

⁷⁾ Výjimku tvoří případy, kdy by poskytnutí těchto údajů mohlo ohrozit účel jiného trestního řízení. Zda tomu tak je, zváží soud.

⁸⁾ Jedná se o demonstrativní výčet, který vzešel z praxe a z jednání s Českou kanceláří pojistitelů a Ministerstvem financí.

K tomu, aby bylo možno vůči pojišťovnám uplatnit nárok na náklady za zásah jednotky, musí být splněno několik podmínek. Vedle naplnění znaků dopravní nehody, se jedná dále o nutnost výjezdu příslušné jednotky a mělo by jít o takovou událost, při které je povinnost hradit pojišťovnou částku z povinného ručení. Právě v tomto případě může nastat nejednoznačnost, jestliže majitel pojištěného vozu, který měl dopravní nehodu, kde poškodil pouze své vozidlo, nenahlásil žádnou škodnou událost (jednalo se o poškození jeho vozidla, které si opraví sám), přičemž výjezd jednotky Hasičského záchranného sboru ČR, nebo jednotky sboru dobrovolných hasičů obce, nastal. Podle § 3a odst. 3 zákona č. 168/1999 Sb., se v rámci limitu podle odstavce 2 písm. b) hradí náklady zásahu Hasičského záchranného sboru ČR a jednotky sborů dobrovolných hasičů obce, jedná-li se o zásah v souvislosti se škodou podle § 6 odst. 2. Podle § 6 odst. 4 zákona má pojištěný právo, aby pojistitel za něj uhradil, mimo jiné, i náklady Hasičského záchranného sboru nebo jednotek sborů dobrovolných hasičů obce podle § 3a odst. 3 zákona č. 168/1999 Sb. Z výše uvedeného je tedy zcela zřejmé, že pojišťovna hradí náklady, ke kterým by byl jinak povinen ten, kdo svým jednáním, za které odpovídá, vyvolal jejich vynaložení. Tím je pojištěný, tj. podle § 6 odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb. každá osoba, která odpovídá za škodu způsobenou provozem vozidla uvedeného v pojistné smlouvě [viz též § 2 písm. f)].

Podle § 3a odst. 2 zákona o Hasičském záchranném sboru ČR má upravit výši paušální částky nařízení vlády. Cílem uvedeného nařízení vlády je tedy, jak zákon č. 160/2013 Sb. předpokládá, stanovení výše paušální částky tak, aby mohly být uhrazeny hasičskému záchrannému sboru kraje, záchrannému útvaru a zřizovateli jednotky sboru dobrovolných hasičů obce, která je zařazena do seznamu jednotek požární ochrany v rámci nařízení kraje, kterým se stanoví podmínky k zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany, a která zasahovala na výzvu operačního a informačního střediska hasičského záchranného sboru kraje, náklady za zásah při mimořádné události vzniklé úmyslným jednáním nebo zásah při dopravní nehodě, a to ve formě paušální částky.

Po konzultaci s některými subjekty (např. i Českou asociací pojišťoven), při materiálním zhodnocení nákladů na zásah, a po zhodnocení všech okolností (únosnosti nákladu pro občana a pojišťovny) a po přihlédnutí ke koncepci zajištění bezpečnosti republiky, podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, byla částka stanovena nařízením vlády č. 263/2013 Sb. na částku 5 600 Kč za každou započatou hodinu. Uvedená částka je po refundaci „příjmem“ využitelným pro provozní výdaje Hasičského záchranného sboru ČR. Novelou zákona o požární ochraně jednoznačně stanoví, že organizační složky státu (hasičské záchranné sbory krajů a záchranný útvar, které tvoří Hasičský záchranný sbor ČR a jsou příjemci úhrady nákladů) jsou oprávněny překročit závazné ukazatele výdajů státního rozpočtu i o příjmy za činnost podle § 3a zákona o Hasičském záchranném sboru ČR.

Z hlediska proplácení je nutné uvést, že není možné, aby úhrada nákladů byla proplácena vícekrát za stejnou věc. Např. jde-li o zásah (zejména havárie při přepravě nebezpečných věcí), kdy je možné použít ustanovení § 24 o integrovaném záchranném systému (zák. č. 239/2000 Sb.) nebo jiný právní předpis např. vodní zákon, při havarijním znečištění povrchových nebo podzemních vod, (zásah, při kterém škody

na věcných prostředcích jednotky požární ochrany nebo náklady na zásah převyšují paušální úhradu nákladů za zásah), vyžádá se úhrada s využitím obou možností, ovšem bez duplicit proplácení:

- úhrada nákladů za zásah dle § 3a zákona o Hasičském záchranném sboru ČR,
- úhrada nákladů spojených s poskytnutím věcné a osobní pomoci, s likvidačními pracemi a se škodami prokazatelně vzniklými havárií dle § 24 odst. 2 písm. f) zákona o integrovaném záchranném systému, popř. jiného právního předpisu řešícího škodu v důsledku havárií např. vodní zákon,

přičemž žádost na úhradu nákladů dle § 24 zákona o integrovaném záchranném systému nesmí obsahovat náklady vyžádané dle § 3a zákona o Hasičském záchranném sboru ČR (jízda k zásahu, motohodiny, spotřební materiál). Úhrada nákladů dle § 24 zákona o integrovaném záchranném systému, se vyžaduje samostatně.

Jde-li o zásah jednotky sboru dobrovolných hasičů obce, kdy je možné využít § 27 odst. 1 písm. d) zákona o požární ochraně, musí velitel jednotky sboru dobrovolných hasičů obce sdělit hasičskému záchrannému sboru kraje (případně záchrannému útvaru), zda bude žádat o úhradu nákladů za zásah dle § 27 odst. 1 písm. d) zákona o požární ochraně, nebo dle § 3a zákona o Hasičském záchranném sboru ČR. Úhrada nákladů za zásah oběma způsoby současně se nepřipouští.

Závěrem

Abychom byli korektní, musíme zmínit i třetí možnou variantou jednání, při které by vzniklo právo na úhradu nákladů zásahu jednotek požární ochrany, a to v případě vyvolání zásahu porušením právního předpisu. Ten sice nakonec nenašel podporu v rámci legislativního procesu, ale do budoucna by se mohlo zohlednit i jednání podle § 5 odst. 1 nového občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.). Je logické, pokud má tyto náklady hradit např. ten, kdo poruší pravidla silničního provozu a způsobí dopravní nehodu, měl by je také hradit i ten, kdo jako osoba hlásící se k odbornému výkonu nejedná s odbornou znalostí a péčí, čímž vyvolá předmětný zásah. Příkladem může být požár způsobený neodbornou instalací elektrických či plynových zařízení. Ovšem to je spíše vize do budoucna pro další možné legislativní řešení.

Daný výsledek, tedy přijetí zákona č. 160/2013 Sb., přinesl i jednu zkušenost. Původně (cca od roku 1998) navrhované řešení spočívající v povinném odvodu pojišťoven části pojistného do zvláštního fondu Ministerstva vnitra bylo odmítnuto a byl shledán kompromis v řešení spolufinancování bezpečnostního systému ze strany pojišťoven.

Pavel Mates, František Vavera