

POJIŠTĚNÍ ZAMĚSTNAVATELE ZA ŠKODU PŘI PRACOVNÍM ÚRAZU NEBO NEMOCI Z POVOLÁNÍ Z POHLEDU FINANČNĚPRÁVNÍ TEORIE¹

ROMAN VYBÍRAL²

Abstract: **Employer's Insurance for Damage in the Event of a Work Accident or Occupational Disease from the Point of View of Financial Law Theory**

The paper deals with the system of employer's insurance for damages in the event of a work accident or occupational disease from the perspective of financial law (especially tax law). First of all, the author discusses the theoretical nature of this insurance and its establishment in the Czech legal system. In the following parts of the paper, the author deals with further legal implications of the results of his findings, namely whether the paid insurance premium has the character of a tax or an insurance premium from a theoretical point of view. He then places these results in the context of the assessment of constitutionality within the meaning of Article 11(5) and Article 4(1) of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms.

Keywords: employer's insurance; work accident or occupational disease; tax; insurance premium

Klíčová slova: pojištění zaměstnavatele; pracovní úraz a nemoc z povolání; daň; pojistné

DOI: 10.14712/23366478.2022.50

1. ÚVOD

Systém pojištění zaměstnavatelů za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání je již řadu let předmětem opakovaných odborných diskuzí, a to primárně v otázce budoucího nastavení tohoto systému, který je aktuálně vybudován na poměrně zastaralých základech. Doposud však nebyla nalezena potřebná odborná a politická shoda na budoucím řešení. Jedná se současně o v odborných kruzích relativně přehlížené téma, což nekoresponduje s jeho významem, neboť toto pojištění ze zákona dopadá na všechny zaměstnavatele a minimálně z pohledu kvantitativního je jeho význam neopomenutelný.

¹ Tento článek byl vytvořen v rámci programu Cooperatio/Laws realizovaného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v roce 2022.

² JUDr. Roman Vybíral, Ph.D., je členem a tajemníkem katedry finančního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy, kde se zaměřuje především na daňové a pojišťovací právo. Je autorem desítek odborných publikací v oblasti finančního práva a pravidelně se účastní mezinárodních vědeckých konferencí. Vedle své akademické činnosti rovněž vykonává advokátní praxi.

V článku dojde ke stručnému zhodnocení současné legislativní základny pojištění zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, dále dojde k analýze jednotlivých prvků daní (v širokém slova smyslu) a dále pojistného a jejich případné aplikaci na předmětné zákonné pojištění, čímž by mělo dojít k přesnějšímu zakotvení tohoto pojištění v rámci systému povinných peněžitých plnění. V návaznosti na výsledky této analýzy dojde k posouzení tohoto pojištění z ústavněprávního hlediska představovaného především principem možného ukládání povinností (jak daňových, tak nedaňových) pouze na základě zákona, resp. v jeho mezích.

Smyslem článku je tedy nahlédnout na danou oblast pohledem daňověprávní a pojistněprávní teorie, což může být na první pohled poněkud zavádějící a matoucí, nicméně cílem článku je potvrdit nebo vyvrátit hypotézu, že zákonné pojištění zaměstnavatelů má určité průsečíky s daněmi v širokém slova smyslu, resp. s pojistným. Komplementární hypotéza spočívá v posouzení ústavnosti současné právní úpravy pojištění zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání. Z hlediska metodologie dojde zejména k využití metody analýzy (především v kapitole věnované povaze úrazového pojištění zaměstnavatele), syntézy (zejména v kapitole věnované ústavněprávním přesahům) a deskripce (zejména v kapitole věnované právnímu zakotvení úrazového pojištění zaměstnavatele).

2. PRÁVNÍ ZAKOTVENÍ ÚRAZOVÉHO POJIŠTĚNÍ ZAMĚSTNAVATELE

Pojištění zaměstnavatele³ za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání (dále též jen „úrazové pojištění zaměstnavatele“) je v současné době upraveno značně nestandardně a poněkud komplikovaně, což plyne z legislativní techniky zvolené v době, kdy ještě existovala šance na prosazení nové právní úpravy reprezentované zákonem č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců (dále také jen „zákon o úrazovém pojištění“). U daného zákona však byla po dobu jeho platnosti opakovaně odkládána účinnost, což s ohledem na vývoj politických preferencí a vývoj ve skladbě zákonodárného sboru nakonec vyústilo v jeho zrušení novelizačním zákonem č. 205/2015 Sb. Zákon o úrazovém pojištění tedy nikdy nenabyl účinnosti, což logicky znamenalo to, že z dosavadní (myšleno přechodné) úpravy úrazového pojištění zaměstnavatelů se *via facti* stala úprava regulérní. Jak uvádí komentář k předmětnému ustanovení zákoníku práce, „[i]nstitut zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele (přijatý s účinností od 1. 1. 1993) měl představovat mezistupeň mezi koncepcí objektivní odpovědnosti zaměstnavatele za škodu vzniklou zaměstnanci při pracovním úrazu a nemoci z povolání (uplatňující se od 60. let 19. století) a koncepcí úrazového pojištění zaměstnance, která měla původně vstoupit v účinnost zároveň se zákoníkem

³ Přes zákonnou dikci, která používá pojmu „zaměstnanec“, jsem toho názoru, že bližší vazbu má toto pojištění k zaměstnavateli, a proto bude nadále používán tento pojem.

práce. V průběhu legislativních prací se však ukázalo, že věcné podmínky pro přijetí koncepce úrazového pojištění nebyly vytvořeny.“⁴

S ohledem na to, že nebylo záhodno nově přijatý zákoník práce⁵ zatěžovat speciálním ustanovením upravujícím základní rámec úrazového pojištění zaměstnavatele a odkazujícím v podrobnostech na dosavadní prováděcí vyhlášku Ministerstva financí, jak činil předcházející zákoník práce⁶ ve svém ustanovení § 205d, došlo k zakotvení dočasného odkazu do přechodných ustanovení zákoníku práce, a to konkrétně do § 365 odst. 1, které aktuálně stanoví, že „ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona do dne nabytí účinnosti jiné právní úpravy pojištění odpovědnosti zaměstnavatele při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání se řídí zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání ustanovením § 205d zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce [...], vyhláškou č. 125/1993 Sb., kterou se stanoví podmínky a sazby zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání...“. Touto poněkud nešťastně zvolenou legislativně-technickou cestou tedy stále dochází k nutnému udržování ustanovení § 205d starého zákoníku práce, včetně klíčové prováděcí vyhlášky Ministerstva financí č. 125/1993 Sb., při životě (resp. v platnosti a účinnosti). Jakkoliv je popsaná legislativní technika nevhodná (byť nikoliv zakázaná), s ohledem na okolnosti a dobu přijetí zákoníku práce a zákona o úrazovém pojištění je ospravedlnitelná. Popsané zachování *statusu quo* může mít přitom vliv z hlediska nahlížení soudů na případné dílčí problémy identifikované v rámci systému úrazového pojištění zaměstnavatele (k tomu viz níže uvedené rozhodnutí argumentující normativní silou fakticity).

Vedle nastíněného problému spíše formálního charakteru nicméně v rámci právní úpravy úrazového pojištění zaměstnavatele identifikuji mnohem závažnější problém spočívající v prosté delegaci značné části meritorní úpravy na podzákonný předpis (vyhlášku ministerstva) s tím, že zákonná úroveň nestanoví ani základní mantinely (např. maximální výši pojistného, maximální výši sekundárních platebních povinností apod.), v rámci nichž by se měla podzákonná úprava pohybovat. Danou situaci osobně vnímám jako značně spornou a je otázkou, zda se vůbec jedná o úpravu komplexně souladnou s ústavním pořádkem ČR.

3. POVAHA ÚRAZOVÉHO POJIŠTĚNÍ ZAMĚSTNAVATELE

Na tomto místě dojde k posouzení povahy úrazového pojištění zaměstnavatele, a to optikou finančněprávní teorie. Je přitom potřeba důsledně rozlišovat pozitivně-právní terminologii od terminologie odborné (resp. teoretické). Jinými slovy je z pohledu materiálního posouzení povahy úrazového pojištění irelevantní to, že obsahuje pojem „pojištění“, neboť tento samotný fakt nemůže vyloučit to, že by se v případě pojistného mohlo jednat o jiné povinné peněžité plnění. V úvahu přitom přichází

⁴ Viz DRÁPAL, L. Komentář k § 365. In: PICHRT, J. a kol. *Zákoník práce: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. In: *ASPI* [online]. [cit. 2022-05-01]. Dostupné na: <https://www.aspi.cz/>.

⁵ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákoník práce“).

⁶ Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „starý zákoník práce“).

základní dichotomie pojmů ve složení i) pojistné a ii) daň. Pakliže by nebyly dovozeny všechny definiční znaky některého z pojmů, subsidiárně lze hovořit o jiném peněžitém plnění *sui generis*.

Má-li být platba pojistného na úrazové pojištění zaměstnavatele považována za pojistné nejen z pohledu platného práva, ale rovněž v teoretickém slova smyslu, mělo by dojít k naplnění teoretických definičních znaků pojistného, potažmo pojištění jako takového. Pojištění lze v základní rovině rozlišovat na pojištění veřejné a soukromé. V obou případech je základním definičním znakem existence vztahu aleatorní povahy a z toho plynoucí aplikace podmíněně návratné metody finanční činnosti, coby jedné ze základních metod finanční činnosti.⁷ Komplementárním znakem uplatnitelným v případě pojištění soukromého je pak existence vztahu smluvní povahy, byť se nemusí nutně jednat o znak ryze definiční (v teoretické rovině nelze totiž vyloučit existenci pojistného vztahu rovněž bez přítomnosti vztahu smluvního). V praxi je ostatně právně úrazové pojištění zaměstnavatele za zákonné pojištění považováno. Jak však uvádí Karfíková, „[f]orma zákonného pojištění je anachronismem, který je v rozvinuté tržní ekonomice pouze pozůstatkem centralizovaného řízení ekonomiky...“.⁸ Rovněž zahraniční literatura⁹ běžně hovoří o pojistné smlouvě jako o základním aspektu pojištění. V tomto kontextu je tedy na zákonné pojištění potřeba hledět jako na hraniční oblast, která automaticky pod pojištění v teoretickém smyslu spadat nemusí, byť je jako příklad jedné z forem pojištění prezentována rovněž v zahraničních pramenech¹⁰ popisujících tuzemské pojišťovnictví.

Aleatorní povaha odráží prvek tzv. odvážnosti, tedy to, že pojistník ani pojistitel, resp. další zainteresované osoby, nemohou předem určit, zda pro ně vztah bude finančně „výhodný“, nebo nikoliv. Již zde přitom narážíme na absenci tohoto znaku u jedné ze stran vztahu, a to konkrétně u pojišťoven coby pojistitelů, u nichž prvek aleatornosti v případě úrazového pojištění zaměstnavatele zcela absentuje, a to s ohledem na neutralitu finančních toků, která má vést k tomu, že pro zapojené pojišťovny bude provoz systému tohoto pojištění finančně neutrální, a to pouze při logickém pokrytí nákladů na provoz (viz § 205d starého zákoníku práce). Na straně pojistníků, tedy zaměstnavatelů, přitom aleatornost přitomna nepochybně je, neboť není zřejmé, zda a v jaké výši případně dojde k aplikaci pojistného plnění coby pomyslného protiplnění (byť nepřímého) za uhrazené pojistné v případě nastalé pojistné události v podobě pracovního úrazu nebo nemoci z povolání. Pokud jde o využití podmíněně návratné metody finanční činnosti, tato „je charakteristická možností, avšak nikoli jistotou návratnosti, jakož i svou neekvivaleností. Část peněžního fondu se přesouvá od jedné osoby nebo jiné jednotky k jiné, přičemž závisí na splnění předem nejisté podmínky, zda a kdy dojde k plnění

⁷ K metodám finanční činnosti blíže viz KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 5 a násl.

⁸ Viz KARFÍKOVÁ, M. – PŘIKRYL, V. – VYBÍRAL, R. a kol. *Pojišťovací právo*. 2. přepr. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 16.

⁹ Viz např. LOWRY, J. – RAWLINGS, P. – MERKIN, R. *Insurance Law: Doctrines and Principles*. 3rd ed. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2011; nebo JING, Z. *Chinese Insurance Contracts: Law and Practice*. Routledge, Abingdon, Oxon, 2017, s. 3.

¹⁰ Viz např. ELISCHER, D. – VELICH, R. *Insurance Law in Czech Republic*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2021, s. 63.

v opačném směru.¹¹ Je nezbytné podotknout, že opačným směrem se přitom nutně nerozumí ryze reverzní tok vůči osobě, která pojistné zaplatila.

Dosti přitom záleží na tom, zda vnímáme reverzní tok části peněžního fondu objektivně nebo subjektivně. Při subjektivním vnímání je totiž potřeba izolovat dvoustranný vztah mezi osobou, která pojistné zaplatila, a pojišťovnou. V případě standardního soukromého pojištění lze existenci reverzního toku, a tedy i podmíněné návratnosti obvykle dovodit. V případě pojištění veřejného tomu tak je pouze někdy, a navíc spíše nepřímo. Např. systém sociálního zabezpečení nemá z hlediska rozpočtového určení přímou vazbu na zaplacené pojistné na sociální zabezpečení. Nepřímá vazba mezi zaplaceným pojistným, pomyslným fondem sociálního zabezpečení a výplatami ze systému sociálního zabezpečení sice existuje, nicméně silným regulátorem zapojeným do těchto vztahů je samotný stát, potažmo státní rozpočet coby přímý adresát plateb. V daném případě by bylo možné dovodit existenci toliko objektivního reverzního toku peněžních prostředků, nikoliv však již reverzního toku subjektivního. To, zda upřednostnit subjektivní nebo objektivní hledisko, je přitom značně diskutabilní a právní teorie tuto otázku zatím prakticky neřeší. Osobně se kloním k názoru, že pro dovození pojištění v pravém slova smyslu by mělo být upřednostněno hledisko subjektivní. V tomto smyslu tedy jako příklad zmíněné pojistné na sociální zabezpečení postrádá minimálně jeden ze znaků pojištění a mělo by být vnímáno spíše jako platba *sui generis* obdobná dani. Rovněž např. OECD řadí tzv. příspěvky na sociální zabezpečení (*social security contributions*) blíže k přímým daním důchodového typu, jak ostatně plyne např. z pravidelně zveřejňovaných statistik.¹² OECD v obecné rovině definuje tyto příspěvky jako povinné platby směřující do veřejného rozpočtu, které zakládají nárok na (podmíněnou) budoucí sociální dávku.¹³ Jedná se tedy rovněž o pojetí objektivní, které by podle mého názoru nemělo hrát klíčovou roli.

Určitou paralelu k systému úrazového pojištění zaměstnavatelů lze identifikovat také v systému veřejného zdravotního pojištění, u něhož sice rovněž dochází k primární kumulaci peněžních prostředků na účtech jednotlivých zdravotních pojišťoven, nicméně systém jako takový je vnímán jako veřejný a platby pojistného jsou považovány za peněžitá plnění veřejnoprávní povahy, neboť dochází k jejich kumulaci na tzv. pojišťovacích fondech,¹⁴ které mají povahu fondů veřejných (hovoříme proto o tzv. veřejném zdravotním pojištění). Je však otázkou, zda pojistné na veřejné zdravotní pojištění nelze subsumovat pod pojem daň *sensu lato*. Přípuštěním této skutečnosti by pak totiž bylo možné rovněž pojistné na úrazové pojištění zaměstnavatele vnímat jako platbu veřejnoprávní povahy obdobnou daním *stricto sensu*, neboť charakter obou plateb (tj. pojistných) je obdobný. Domnívám se však, že takto dalece by finančněprávní te-

¹¹ Viz KARFÍKOVÁ, c. d., s. 7.

¹² Viz např. OECD. *Tax Database: Key Tax Rate Indicators* [online]. Paris: OECD Publishing, 2021 [cit. 2022-07-22]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database/tax-database-update-note.pdf>.

¹³ „*Social security contributions are compulsory payments paid to general government that confer entitlement to receive a (contingent) future social benefit.*“ Viz OECD. Social security contributions. In: *OECD Data* [online]. 2022 [cit. 2022-07-22]. Dostupné na: <https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm>.

¹⁴ Viz § 7 odst. 3 zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů; a § 16 odst. 6 zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů.

orie zacházet neměla, neboť hrozí značné rozkošatění výstupů, což by *de facto* mnohdy vedlo k vyloučení jednotlicích znaků coby stavebních kamenů každé teorie. V kontextu tuzemského práva lze tedy nalézt určité paralely mezi úrazovým pojištěním zaměstnavatele, veřejným zdravotním pojištěním a systémem sociálního zabezpečení, nicméně všechny tři systémy vykazují specifika neumožňující jejich jednoznačnou subsumpci pod teoretický koncept pojištění.

Pokud jde o možné nahlížení pojistného hrazeného na úrazové pojištění zaměstnavatele jako daně, pak Karfíková a Boháč v klíčovém aktuálním zdroji poznání finančněprávní teorie uvádějí, že „*předmětem daňového práva je úprava daní v širokém smyslu, tj. příjmů veřejných rozpočtů daňového charakteru (daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění)*“.¹⁵ Již z tohoto základního vymezení lze přitom dospět k závěru, že základní podmínkou pro subsumování určité platby pod pojem „daň“ *sensu lato* je její směřování do veřejného rozpočtu. Daně v širokém slova smyslu lze vymezit jako „*nenávratná, nedobrovolná a nesankční peněžitá plnění, která jsou veřejnými příjmy veřejných rozpočtů, a to příjmy zpravidla řádnými, pravidelnými a plánovanými*“.¹⁶ Jde-li o jednotlivé aspekty této definice, pak lze dospět k závěru, že úrazové pojištění zaměstnavatele je plněním nenávratným, nedobrovolným, nesankčním a pravidelným.

Prvek řádnosti a plánovanosti je vázán k povaze veřejného rozpočtu a s ohledem na použití pojmu „zpravidla“ nejsou tyto prvky definičním znakem *sine qua non*. Jako klíčová překážka pro případné označení úrazového pojištění za daň se tedy i zde jeví podmínka směřování plnění do veřejného rozpočtu. Systém úrazového pojištění zaměstnavatele je přitom vybudován na určitém hybridním modelu, kdy zákon stanoví, která pojišťovna¹⁷ je oprávněna a současně povinna tento systém zajišťovat a provozovat, za což jí náleží tzv. náklady správního režie ve smyslu § 365 odst. 2 zákoníku práce. Tyto náklady přitom představují jedinou odměnu pojišťovny, neboť případné kladné přebytky či záporné majetkové újmy vzešlé z provozování úrazového pojištění zaměstnavatele mají být ze zákona¹⁸ vyrovnány tak, aby se z pohledu pojišťoven jednalo o finančně neutrální produkt. Tento aspekt je přitom potřeba vnímat jako podstatný, neboť poskytuje určité vodítko při identifikaci cílového příjemce plateb pojistného. Pakliže by totiž čistě teoreticky nastala situace, kdy v průběhu roku nedojde k jedinému pracovnímu úrazu a nevnikne jediná nemoc z povolání, veškerý výnos z pojistného zaplaceného zaměstnavateli by byl ze strany obou pojišťoven ve formě tzv. přebytku odveden do státního rozpočtu. V druhém extrémním případě by teoreticky mohlo dojít ke vzniku extrémně vysokého počtu pracovních úrazů nebo nemocí z povolání, což by v důsledku vzniku majetkové újmy na straně pojišťoven vedlo opět k zapojení státního rozpočtu, z něhož by tyto újmy byly hrazeny. Je tedy zjevné, že k určitému zapojení veřejného (konkrétně státního) rozpočtu v rámci systému úrazového pojištění zaměstnavatele dochází a je nezbytné posoudit, zda toto zapojení lze vnímat natolik intenzivně, aby došlo k naplnění jednoho z definičních znaků daně *sensu lato*. Jsem toho názoru, že podmín-

¹⁵ Viz KARFÍKOVÁ, c. d., s. 147.

¹⁶ Viz BOHÁČ, R. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 41 a násl.

¹⁷ Aktuálně jde o tyto: Generali Česká pojišťovna, a. s., a Kooperativa pojišťovna, a. s., Vienna Insurance Group.

¹⁸ Viz § 205d odst. 2 starého zákoníku práce.

ka spočívající v příjmu pojistného do veřejného rozpočtu nemusí být naplněna přímo (tj. že by zaměstnavatelé byli povinni odvádět pojistné přímo do veřejného rozpočtu), ale naopak by neměla být vyloučena také varianta nepřímého odvodu za přítomnosti třetí osoby (např. pojišťovny). Obdobně jako v případě výše uvedené analýzy týkající se pojistného jsem však toho názoru, že připuštěním rovněž nepřímého odvodu by došlo k výraznému oslabení jakékoliv teorie. V tomto kontextu lze tedy dospět k závěru, že platba pojistného na úrazové pojištění zaměstnavatele daňový charakter nemá, a jedná se tedy o peněžité plnění *sui generis*.

4. ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ROVINA PROBLEMATIKY

Výše uvedená teoretická polemika o vnímání pojistného placeného na úrazové pojištění zaměstnavatele není samoúčelná a má rovněž ryze praktické konsekvence. Nejzásadnější rovina, která je touto diskuzí dotčena, je úroveň ústavněprávní, neboť samotná Listina základních práv a svobod¹⁹ jednak ve svém ustanovení čl. 4 odst. 1 stanoví, že „[p]ovinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“, a dále v čl. 11 odst. 5 deklaruje, že „[d]aně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona“. Čl. 11 odst. 5 LZPS hovoří toliko o daních a poplatcích, přičemž je otázkou, zda byly zamýšleny daně a poplatky materiální povahy (tedy platby, které skutečně mají charakteristické znaky daní a poplatků), nebo platby ryze formálně označené jako daně či poplatky.

Komentáře k LZPS tuto otázku bohužel výslovně neřeší. Platebních povinností svou povahou podobnou daním zná přitom platné právo více. Konkrétně lze zmínit např. odvody (odvod z elektřiny ze slunečního záření podle zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů), pojistná (na veřejné zdravotní pojištění nebo na sociální zabezpečení), clo apod. Vystává tedy otázka, zda tyto povinnosti peněžité povahy v rámci případného soudního přezkumu posuzovat optikou čl. 4 odst. 1, nebo čl. 11 odst. 5 LZPS. Z hlediska systematického výkladu se jak v případě daní, tak v případě jiných platebních povinností jedná o autoritativní zásah do ústavně zaručeného vlastnického práva, což do jisté míry nahrává jednotné subsumpci veškerých platebních povinností obdobných daním nebo poplatkům pod č. 11 odst. 5. Gramatický výklad však svědčí spíše o opaku, což by vedlo k závěru, že toliko daně a poplatky ve formálním slova smyslu mohou spadat pod čl. 11 odst. 5 LZPS, zatímco odlišné platební povinnosti by byly posuzovány optikou čl. 4 odst. 1 LZPS. Historický výklad je v daném případě aplikovatelný značně omezeně, neboť ustanovení obdobná čl. 11 odst. 5 byla obvykle obsažena rovněž v dřívějších ústavách, avšak struktura jiných platebních povinností byla v průběhu let značně odlišná.

Správné podřazení pojistného placeného na úrazové pojištění zaměstnavatele pod jeden z ústavních limitů je přitom významné jednak formálně z důvodu argumentační linie, kterou Ústavní soud zvolí, dále pak materiálně z důvodu odlišné textace obou ustanovení, která v praxi vedou ke spuštění odlišných testů ústavnosti. Ustanovení čl. 4

¹⁹ Viz Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky (dále také jen „LZPS“).

odst. 1 LZPS podmiňuje zachování ústavněprávní konformity uložením povinností pouze na základě zákona a v jeho mezích, současně pak při respektování základních práv a svobod. Ustanovení čl. 11 odst. 5 LZPS je stručnější, když obsahuje jedinou podmínku, a tou je uložení na základě zákona. Absentuje tedy výslovná zmínka o ukládání rovněž v mezích zákona a dále zejména podmínka respektování základních práv a svobod. Striktně formalistickým výkladem lze tedy dospět k závěru, že daně a poplatky nemusejí, na rozdíl od odlišných obdobných peněžitých plnění, základní práva a svobody respektovat, což je v daném kontextu výklad poněkud absurdní. Existence různých druhů platebních povinností neoznačených jako daně nebo poplatky tak vede k určitým interpretačním obtížím, kterým by bylo možné zabránit rozšířením výčtu platebních povinností uvedených v čl. 11 odst. 5 LZPS např. tak, že „[d]aně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění lze ukládat jen na základě zákona“. Arbitrární selekce toliko daní a poplatků má sice již výše uvedené historické konsekvence, avšak v moderní době postrádá opodstatnění (je současně otázkou, zda toto opodstatnění existovalo rovněž v historickém kontextu).

Nastává tak poněkud schizofrenní situace, neboť daně a poplatky ve formálním pojetí by měly splňovat mírnější test ústavnosti nežli jiná obdobná peněžitá plnění. Současně by však při rozporu mezi dvěma ustanoveními těžce právní základny mělo dojít k aplikaci úpravy mírnější, která je v daném případě reprezentována čl. 11 odst. 5 LZPS. Tak či tak není nutné uvedený diskurs z hlediska posuzované problematiky rozhodovat, neboť postačí, dojde-li k posouzení naplnění toliko společných podmínek. Společnou úpravou obou předmětných ustanovení je přitom dodržení pravidel zákonosti, tedy toho, aby základní parametry povinností byly stanoveny normou na úrovni zákona. Zde přitom nastává klíčový problém, neboť norma na úrovni zákona reprezentovaná § 205d odst. 7 starého zákoníku práce je v daném případě velmi vágní, neboť stanoví jen to, že „[b]ližší podmínky a sazby pojistného stanoví vyhláškou ministerstvo financí České republiky“. Jedná se tedy *de facto* o bíanco šek pro Ministerstvo financí, které by podle mého názoru jen stěží obstálo při případném posuzování ústavnosti.

Soudy čas od času argumentují tzv. normativní silou fakticity, což jinými slovy znamená, že mezery v právu zaplnila praxe, na niž se zpětně odkazuje. To však podle mého názoru není tento případ, neboť fakticita (tj. to, že řadu let systém funguje a nikdo jej nerozporuje) automaticky neznamená soulad se zákonem. Normativní síla fakticity by měla být používána pouze komplementárně tam, kde je to možné. Podzákonná úprava se při stanovení povinností musí vždy pohybovat *secundum et intra legem*. V posuzovaném případě nelze o úpravě *intra legem* hovořit, neboť samotný zákonný rámec mnohdy zcela absentuje (konkrétně co do výše pojistného, sankcí za neplacení pojistného apod.). Existuje přitom celá řada rozhodnutí Ústavního soudu, která *ad hoc* posuzují konkrétní případy podzákonných předpisů.²⁰ Je otázkou, jak by postupoval Ústavní soud v případě, kdy by musel posuzovat souladnost vyhlášky Ministerstva financí č. 125/1993 Sb. s ústavním pořádkem. Jsem toho názoru, že by minimálně některá ustanovení této vyhlášky byla shledána formálně protiústavními. Na druhou stranu jsem přesvědčen, že

²⁰ Viz např. Viz BOHÁČ, c. d., s. 51 a násl.

by Ústavní soud identifikoval důvody pro zachování současného systému úrazového pojištění zaměstnavatele.

5. ZÁVĚR

Hypotézou stanovenou v úvodu bylo to, zda zákonné pojištění zaměstnavatelů má určité průsečíky s daněmi v širokém slova smyslu, resp. s pojistným. V rámci posouzení došlo sice k identifikaci několika společných znaků jak s pojistným, tak s daněmi, avšak v obou případech některé ze znaků absentovaly. V tomto smyslu je tedy platba pojistného na úrazové pojištění zaměstnavatele platbou svého druhu. Komplementární hypotéza spočívala v posouzení ústavnosti současné právní úpravy úrazového pojištění zaměstnavatele. V této otázce jsem dospěl k závěru, že současná právní úprava je minimálně částečně formálně protiústavní (byť je dosti sporné, který test ústavnosti by Ústavní soud zvolil a který článek LZPS by bral v potaz), což však automaticky neznamená, že by měla být jako taková zrušena. Je totiž potřeba brát v potaz rovněž hledisko materiální, kdy jsem přesvědčen, že by Ústavní soud našel argumenty pro zachování současného systému. Z preventivních důvodů bych však považoval za vhodné minimálně základní mantinely úrazového pojištění zaměstnavatelů zakotvit v právní normě na úrovni zákona.

JUDr. Roman Vybíral, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
vybiralr@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-1112-408X