

ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ ZAMĚŠTNANCŮ – MINULOST, PŘÍTOMNOST, BUDOUCNOST*

JAKUB MORÁVEK**

Abstract: Employee Accident Insurance – Past, Present, Future

The article focuses on the issue of employee accident insurance. The author examines the historical perspective, detailing the development of legal regulations on employee accident insurance from the 19th century to the present.

Furthermore, the author critically evaluates the constitutional conformity of the current legal framework. In the context of the Constitutional Court's decision-making practice and with reference to the explanatory report on Act No. 266/2006 Sb., on employee accident insurance, the author concludes that the current concept of insurance regulation for work-related injuries and occupational diseases is unconstitutional.

In conclusion, the author briefly outlines possible future solutions for the legal regulation of employee accident insurance in the Czech Republic and indicates the preferred option. The author also points to potential initial parametric settings of the future system.

Keywords: labour law; social security; accident insurance; occupational injuries; occupational diseases

Klíčová slova: pracovní právo; sociální zabezpečení; úrazové pojištění; pracovní úrazy; nemoci z povolání

DOI: 10.14712/23366478.2025.496

ÚVOD

Právní úprava pracovněprávních vztahů a sociálního zabezpečení prochází v posledních nejméně 10 let intenzivními, permanentními, podstatnými a často (bohužel) nekoncepčními změnami. Zejména pracovněprávní legislativa se vyznačuje velmi

* Tento článek vznikl v rámci výzkumného programu Univerzity Karlovy Cooperatio, vědní oblast Law, vědní obor Labour Law and Social Security Law.

Příspěvek na shodné téma a se shodným názvem byl přednesen dne 16. června 2025 na konferenci „60 let od kodifikace pracovního práva – retrospektivy a perspektivy“ pořádané v Praze Českou společností pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení spolu s Právnickou fakultou Univerzity Karlovy.

** Autor působí na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy jako docent. Je vedoucím katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni, místopředsdou České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení a advokátem v Praze.

vysokou mírou nestability,¹ která, podpořena pravidelně mimořádně krátkými legisva-kančními lhůtami, bez nadsázky boří právní jistotu.²

Zažíváme (někdy s odkazem na upřímně míněné a skutečně existující, nikoli výjimečně však také s odkazem na formálně deklarované a často zástupné důvody) trvalý příliv nových institutů a právních figur. Jako příklad lze jmenovat výslovnou právní úpravu na ochranu oznamovatelů, právní úpravu sdíleného pracovního místa, anebo pravidla pro transparentnost v odměňování.

Spolu s tím dochází, aniž by po změně byla skutečná poptávka či pro ni byl věcný a dostatečně závažný důvod z hlediska výchozího hodnotového uspořádání, k redefinici zavedených a (více či méně dobře/špatně) fungujících institutů. Jmenovat lze například institut dovolené, výpovědi z pracovního poměru či doručování (nejen) do vlastních rukou, výkon práce mimo pracoviště zaměstnavatele atd.³

Přílišná šíře zájmů a mnohost sledovaných cílů spolu s tlakem na legislativní produkci, vše nezanedbatelnou měrou jako odraz politické poptávky zrcadlící společensko-populistické tendence, nutně vede k rozmělnění potenciálu, schopností, sil a pozornosti.

Za těchto okolností nemůže být překvapením, že výstupem legislativního snažení nikoli výjimečně nebývá, obrazně řečeno, Michelangelův David, nýbrž, v intencích tohoto přirovnání, skladní odštěpek, z něž je třeba něco, co se bude soše (srozumitelné, rozumné a rozumně aplikovatelné právní úpravě) alespoň podobat, teprve za přispění nemalého úsilí vytesat.

Již tak omezené kapacity jsou tudíž dále vyčerpávány.

Z povahy věci pak nemůže zbývat dostatek sil pro řešení naléhavých komplexních koncepčních otázek a s nimi souvisejících aspektů.

¹ Zákoník práce byl za dobu necelých 20 let své účinnosti více jak 60× novelizován a z toho nejméně 35× za posledních 10 let.

² V této souvislosti viz dále například MORÁVEK, J. Ohlédnutí se za pracovněprávní legislativou a judikaturou (zejména) pandemických let. *Societas et Iurisprudentia* [online]. 2022, roč. 10, č. 2, s. 19–50 [cit. 2025-05-20]. Dostupné na: <https://sei.iuridica.truni.sk/medzinarodny-vedecky-casopis/archiv/cislo-2022-02/ohlédnutí-se-za-pracovneprávní-legislativou-a-judikaturou-zejména-pandemických-let/>; nebo MORÁVEK, J. Právní předpisy, právní normy, legislativní aktivismus a právní jistota – právní úprava pracovněprávních vztahů v České republice. In: DURAČINSKÁ, M. – GIBA, M. – FÁBRY, B. (eds.). *Dopad nepřesností legálních definicí a zákonné úpravy na vymožitelnost práva: zborník príspevkov z medzinarodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislavě, 2016, s. 507–523.

³ Viz v této souvislosti například MORÁVEK, J. *S výpovědí bez uvedení důvodu přes průmysl 7.0. ke hvězdám a ještě dál*. Praha: C. H. Beck, 2025; MORÁVEK, J. Výpovědní doba z hlediska „flexibilizační“ novely zákoníku práce, příp. tzv. flexibilizační novela zákoníku práce. In: MORÁVEK, J. (ed.). *Zákoník práce a sociální zabezpečení 2024*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2024, s. 51–62; Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, sněmovní tisk 775/0. 2024, 9. volební období; MORÁVEK, J. Ochrana oznamovatelů v České republice – rok poté. In: VARGA, P. (ed.). *Aktuálně výzvy právní úpravy ochrany oznamovatelův protispoločenskej činnosti v EÚ a v SR*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2024, s. 61–74; MORÁVEK, J. Princip majority v odborovém sduřování. In: OLŠOVSKÁ, A. (ed.). *Est naturalis favor pro laborantibus: pocta prof. JUDr. Helene Barancovej, DrSc.* Trnava: Typi Universitatis Tymaviensis, 2024, s. 130–142; MORÁVEK, J. Nejen k pracovnímu poměru na dobu určitou z hlediska novely zákoníku práce. In: BŘEZINY, P. – CVRČEK, F. (eds.). *Metamorfózy práva ve střední Evropě VIII: Alfeus a Augiášův chlév*. Plzeň: Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni, 2024, s. 382–404; MORÁVEK, J. Doručování elektronickou poštou v pracovněprávních vztazích ve světle novely zákoníku práce. In: PICHRT, J. – TOMŠEJ, J. a kol. *Pracovní právo ve víru změn*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s. 172, s. 17–30.

Jedním z takových pomyslných legislativních kostlivců na pomezí pracovního práva a práva sociálního zabezpečení je materie, již je věnován předkládaný text, a sice úrazové pojištění zaměstnanců.

Aby nevznikla mýlka. Právní úprava „úrazového pojištění zaměstnanců“ v České republice existuje. Je však pouze přechodná. To by samo o sobě nebyl problém, pokud by bylo zřejmé, kam za pomoci přechodné právní úpravy přejdeme (dojdeme), což není, a pokud by provizorní stav trval přiměřenou dobu, za což lze více jak 30 let považovat jen stěží.

1. „ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ“ ZAMĚSTNANCŮ – HISTORICKÁ PERSPEKTIVA

Při výkonu práce dochází, docházelo a bude docházet k poškození zdraví. Pracovní úraz (stejně jako nemoc z povolání) je typickou sociální událostí spojenou s výkonem práce. S ohledem na často zásadní negativní důsledky pro život a zdraví zaměstnance, ale i na možné (nikoli nepodstatné) negativní sociální důsledky pro řadu dalších osob majících se zaměstnancem rodinné či jiné obdobné sociální vazby (potřeba péče na straně poškozeného, omezení příjmu rodiny atd.), byly pracovní úrazy a s nimi spojené důsledky v různých podobách reflektovány v zaopatřovacích institucích od nepaměti.⁴

1.1 ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ DO ROKU 1945

Necháme-li stranou obvykle odkazované instituty z období středověku či z dob dokonce dřívějších a zaměříme-li se na zákonnou úpravu a na období, kdy lze hovořit o první pracovněprávní legislativě a legislativě v oblasti práva sociálního zabezpečení ve stávajícím pojetí, tedy na období průmyslové revoluce po zrušení nevolnictví (1781), lze za první návrh právní úpravy úrazového pojištění zaměstnanců ve středoevropském prostoru považovat návrh Carla Ludwiga Baara z roku 1880.

Baar však se svou iniciativou neuspěl, když říšský sněm Německého císařství návrh v roce 1881 zamítl.

V probíhajících Bismarckových reformách se nakonec podařilo právní úpravu úrazového pojištění zaměstnanců přece jen prosadit v podobě zákona o úrazovém pojištění ze dne 6. července 1884.⁵

V Rakouském mocnářství byla reforma sociálně pojistných systémů realizována *de facto* souběžně s Německem.

⁴ Z období středověku lze jmenovat například zabezpečení na bázi cechů či bratrstev. K tomuto srov. například ŠTEFKO, M. a kol. *Úvod do sociální politiky pro právníky*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2023.

⁵ Pro určitou část zaměstnanců byla částečně problematika odškodňování při pracovních úrazech řešena zákonem o odpovědnosti v případě úrazu z roku 1871. K Bismarckovským reformám dále viz zejména ŠTANGOVÁ, V. in: KOLDINSKÁ, K. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 10 a násl.

V rámci Taaffého reformy⁶ byl v roce 1888 vedle zákona o nemocenském pojištění (zákon č. 33/1888 ř. z.) a zákona o bratrských pokladnách (zákon č. 127/1889 ř. z.) přijat i zákon č. 1/1888 ř. z., o úrazovém pojištění dělníků

Zákonem o úrazovém pojištění bylo zavedeno povinné úrazové pojištění dělníků. Předmětná zákonná úprava tedy nebyla komplexní, když nepokrývala všechny potenciální skupiny zaměstnanců (například zaměstnance v zemědělství).⁷ Oproti dřívějšímu stavu, kdy se zaměstnavatelé pojišťovali výhradně dobrovolně u soukromých pojišťoven, se však jednalo o významný posun.

Na základě recepčního zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, přešlo rakousko-uherské zákonodárství, včetně legislativy řešící úrazové pojištění zaměstnanců, na nově ustavenou Československou republiku. V rámci pokračujícího právního dualismu se shora odkazovaná právní úprava (zákon č. 1/1888 ř. z., o úrazovém pojištění dělníků) uplatňovala pouze v Českých zemích.

Ve 20. letech 20. století probíhající diskuse o změně koncepce a právní úpravy sociálního pojištění, které vyústily mj. v přijetí zákona č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, ponechávaly problematiku úrazového pojištění stranou; v této souvislosti lze poukázat snad jen na zákon č. 99/1932 Sb. z. a n., o odškodnění nemoci z povolání. I nadále se tedy uplatňoval systém částečně povinného a částečně dobrovolného pojištění na komerčním principu; v období první republiky v Československu působilo bezmála tisíc pojišťoven, zajišťovacích spolků a dalších subjektů poskytujících pojištění.⁸

Ke změnám v úrazovém pojištění došlo nakonec až v době protektorátu, kdy byl v roce 1944 přijat zákon č. 1/1944 Sb., o úrazovém pojištění.

Podle předmětné právní úpravy byl pro případ pracovních úrazů (podnikových úrazů) pojištěn široký okruh zaměstnanců (ust. § 1 odst. 1), včetně například zaměstnanců stálých divadel či cídíčů stok v živnostenských podnicích anebo uzenářů či podkovářů; pojem zaměstnanec byl vymezen poměrně široce (ust. § 1b) a zahrnoval i domácí dělníky, učně či volontéry nebo praktikanty.

Zákonná úprava předpokládala provádění úrazového pojištění (pokrývajícího jak pracovní úrazy, tak nemoci z povolání) úrazovými pojišťovnami (ust. § 12 a násl.).

1.2 „ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ“ V LETECH 1945 AŽ 1993

Konec druhé světové války přinesl významný zásah do systému pojišťovacích institucí, když došlo dekretem presidenta republiky ze dne 24. října 1945 č. 103/1945 Sb., o znárodnění soukromých pojišťoven,⁹ ke znárodnění smluvních (soukromých) pojišťoven na území Československé republiky. K řízení pojišťovnictví byla ustavena Pojišťovací rada s tím, že od roku 1946 bylo zřízeno pět pojišťoven, národních

⁶ Tamtéž.

⁷ Z jistého úhlu pohledu předpokládala určité nároky spojené s některými zdravotními komplikacemi, které bychom mohli označit za nemoci z povolání, i služební pragmatika (zákon č. 15/1914 ř. z.).

⁸ K historii pojišťovnictví v České republice viz například zde: *Muzeum pojištění* [online]. [cit. 2025-05-20]. Dostupné na: <https://www.muzeumpojisteni.cz/>.

⁹ Dekret byl proveden pozdějším nařízením vlády č. 215/1946 Sb., kterým se provádějí některá ustanovení dekretu presidenta republiky ze dne 24. října 1945, č. 103 Sb., o znárodnění soukromých pojišťoven.

podniků. Ty byly následně v roce 1948 sloučeny pod První československou pojišťovnu, která spolu se sloučením změnila název na Československou pojišťovnu, n. p.

V roce 1948 dále došlo k zavedení jednotného národního pojištění zákonem č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, který upravoval (a nahrazoval předchozí právní úpravu v daných oblastech) jak nemocenské pojištění, tak pojištění důchodové zahrnující vedle stáří, invalidity, ztráty živitele i pracovní úrazy. Nositelem sociálního zabezpečení byla Ústřední národní pojišťovna.

Tím se mj. uzavřela kapitola plurality a (byť v tomto směru se tomu stalo již dříve) komercializace pojišťovacího prostředí, včetně pojištění pro případ pracovních úrazů a nemocí z povolání.

V padesátých letech v rámci „přestavby“ národního pojištění (zákon č. 102/1951 Sb., o přebudování náhorního pojištění, spolu dále s nařízením vlády č. 56/1956 Sb.) došlo na úrovni legislativy *de facto* k vyčlenění úrazového pojištění ze systému sociálního pojištění v širokém smyslu slova. Odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání bylo převedeno do pracovníprávní roviny. Jen několik dílčích segmentů bylo zachováno a začleněno do nemocenského a do důchodového pojištění.

Jde-li o pracovníprávní rovinu „úrazového pojištění“, z hlediska zaměření předloženého textu lze z období let 1948 až 1989 poukázat primárně na právní úpravu ust. § 190 a násl. zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, která řešila odpovědnost za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání.

Zákoník práce od nabytí účinnosti až do přijetí zákona č. 231/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce a zákon o zaměstnanosti, předpokládal při pracovním úrazu a nemoci z povolání přímý nárok poškozeného (zaměstnance nebo třetí osoby) vůči zaměstnavateli bez zapojení zákonného (anebo jiného) pojištění s tím, že (ust. § 251 zákoníku práce z roku 1965) „*ruší-li se organizace, určí orgán, který organizaci ruší, která organizace je povinna uspokojit nároky pracovníků zrušené organizace, popřípadě uplatňovat její nároky. Provádí-li se však při zrušení organizace její likvidace, má tuto povinnost orgán provádějící likvidaci, popřípadě stát.*“

Tato dnes jen těžko představitelná konstrukce stavěla na způsobu fungování socialistického zákonodárství a socialistického hospodářství, pro nějž bylo typické potlačení soukromého vlastnictví výrobních prostředků.

1.3 „ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ“ PO ROCE 1993

Ke koncepční změně v oblasti „úrazového pojištění“ došlo mj. v reakci na strukturální změny hospodářství (zejména privatizaci) s účinností ke dni 1. ledna 1993 spolu s nabytím účinnosti zákona č. 231/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce a zákon o zaměstnanosti, kdy bylo zavedeno „zákonné pojištění“ zaměstnavatele, který zaměstnává alespoň jednoho zaměstnance, za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání.¹⁰

¹⁰ Náhrady plynoucí z pracovních úrazů a nemocí z povolání, k nimž došlo před 1. lednem 1993, měli i nadále hradit zaměstnavatelé.

Zákonné pojištění se nemělo vztahovat na organizační složky státu. Ve vztahu k jejich zaměstnancům se měla náhrada poskytovat ze státního rozpočtu.

Změna byla s odkazem na příslušné úmluvy Mezinárodní organizace práce, konkrétně na Úmluvu č. 17 o odškodnění pracovních úrazů, Úmluvu č. 12 o odškodňování pracovních úrazů v zemědělství a Úmluvu č. 42 o odškodnění nemocí z povolání, jimiž byla v rozhodné době již Česká republika vázána a byly publikovány ve Sbírce zákonů pod č. 437/1990 Sb. a 438/1990 Sb., zdůvodňována tak, že: „*V souvislosti s postupující privatizací se jeví potřebným zakotvit princip zákonného pojištění odpovědnosti organizace za škodu způsobenou pracovníkům, zejména pracovním úrazem nebo nemocí z povolání a tímto způsobem zajistit pracovníkům nároky na odškodnění zejména v případě zániku organizace. Vedle toho tato odpovědnost podle dosavadní úpravy § 251 mnohdy přechází na stát, což je u privátního sektoru ekonomicky neúnosné.*

Úmluvy Mezinárodní organizace práce, kterými je ČSFR vázána, zavazují ČSFR k tomu, aby zajistila, že osoby, které utrpěly pracovní úraz nebo nemoc z povolání, anebo osoby na nich závislé, budou odškodněny. Vnitřní zákonodárství má obsahovat ustanovení, která garantují, aby se za všech okolností v případě platební neschopnosti zaměstnavatele nebo pojišťovatele zajistilo odškodnění osobám utrpivším pracovní úraz nebo nemoc z povolání, a v případě smrti osobám na nich závislým. S ohledem na tyto skutečnosti se zejména v souvislosti s privatizací jeví optimálním řešením úprava zákonného pojištění organizace za škodu způsobenou pracovníkům, a to obecně pro organizace, kterými se pro tyto účely podle zákoníku práce rozumí právnické osoby (§ 8 odst. 1) a rovněž občané zaměstnávající jiné občany (§ 269). [...]

Navrhuje se, aby zákonné pojištění prováděly pojišťovny, které určí zákony národních rad, vzhledem k tomu, že úprava pojišťovnictví náleží do působnosti republik.

Navrhovaná úprava jde nad rámec závazků vyplývajících z mezinárodních úmluv, protože zahrnuje prakticky všechny druhy odpovědnosti organizace za škodu podle zákoníku práce (kromě některých případů odpovědnosti podle § 187 odst. 2, kde mnohdy pracovníku vzniká škoda i v případě, že on sám neplní pracovní úkoly ani úkony, které s jejich plněním souvisí).“¹¹

Relativně krátce po rozdělení České a Slovenské Federativní republiky bylo ust. § 205d zákoníku práce novelizováno zákonem č. 37/1993 Sb., o změnách v nemo-cenském a sociálním zabezpečení a některých pracovněprávních předpisů, jehož prostřednictvím byl mj. doplněn zmocňovací odst. 7, dle kterého „*bližší podmínky a sazby pojistného stanoví vyhláškou ministerstvo financí České republiky*“.

Nato byla přijata prováděcí vyhláška ministerstva financí č. 125/1993 Sb., kterou se stanoví podmínky a sazby zákonného pojištění odpovědnosti organizace za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání. Vyhláška kromě základu pojistného, sazeb pojistného a souvisejících pravidel dále určovala (a nadále určuje) pojišťovny, které mají systém úrazového pojištění provádět. Pro zaměstnavatele, kteří měli sjednáno pojištění nejpozději do 31. prosince 1992, se jednalo o Českou pojišťovnu, a. s. Pro všechny další byly určeny Česká Kooperativa, družstevní pojišťovna, a. s.,

¹¹ Federální shromáždění České a Slovenské Federativní republiky. Vládní návrh Zákon ze dne ... 1992, kterým se mění a doplňuje zákoník práce a zákon o zaměstnanosti, tisk 1402. 1992.

a Kooperativa, moravskoslezská družstevní pojišťovna, a. s. – dnes Kooperativa pojišťovna, a. s.^{12,13}

Ze sdělení Ministerstva financí, které bylo směřováno Radě hospodářské a sociální dohody České republiky v souvislosti s přijímáním vyhlášky 125/1993 Sb., plyne, že se mělo jednat pouze o provizorní přechodnou konstrukci na dobu hlavní fáze transformace hospodářství (privatizace státních podniků atd.). Nejpozději v roce 1995 měla být zřízena Úrazová pojišťovna a zaveden komplexní systém úrazového pojištění.

Ve sdělení stojí: „*Zavedení zákonného pojištění odpovědnosti organizace za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání je opatřením dočasným. V souvislosti s přípravou Úrazové pojišťovny se počítá s tím, že veškerá práva a povinnosti budou na ni převedeny od roku 1994, případně 1995.*“¹⁴

Oproti původnímu záměru, neboť z řady důvodů řešení této materie ztratilo prioritu, nebyla zřízena ani Úrazová pojišťovna a nebyl zaveden ani systém úrazového pojištění.

Znovu byla otázka úrazového pojištění nastolena spolu s přijímáním nového zákoníku práce¹⁵ v roce 2006. Oproti počátku 90. let byla materie komplexně zpracována, když byl přijat zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, který předpokládal komplexní systém úrazového pojištění prováděný Českou správou sociálního zabezpečení za účasti (tehdejších) okresních správ sociálního zabezpečení (dnes by se jednalo o územní správy sociálního zabezpečení).

Dle původního záměru měl zákon o úrazovém pojištění nabýt účinnosti spolu se zákoníkem práce dne 1. ledna 2007. To se však v průběhu projednávání zákona, který byl ve Sbírce zákonů vyhlášen spolu se zákoníkem práce dne 7. června 2006, ukázalo zejména kvůli nutnému administrativně a i jinak nesnadnému převodu agendy z pojišťoven na správu sociálního zabezpečení, s níž souvisely i personální otázky, jako příliš ambiciózní termín.

Byla tedy zavedena (další) prozatímní přechodná konstrukce, když byla do přechodných ustanovení zákoníku práce (ust. § 365 a násl. ZPr) včleněna hmotněprávní úprava odpovědnosti zaměstnavatele za újmu při pracovním úrazu a při nemoci z povolání stavící v podstatě bezezbytku na ust. § 190 a násl. zákoníku práce z roku 1965, tj. vycházející z objektivní odpovědnosti zaměstnavatele za výsledek.

Spolu s tím byl ust. § 365 ZPr konzervován dosavadní systém povinného pojištění ve smyslu ust. § 205d zákoníku práce z roku 1965 a vyhlášky č. 125/1993 Sb.

Tato, jemně řečeno, kostrbatá konstrukce měla fungovat pouze rok.

Zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců však 1. ledna 2008 oproti očekávání účinnosti nenabyl. Účinnost byla z obdobných důvodů, na které bylo poukazováno shora, odsunuta na 1. ledna 2010. Později byla dále odsunuta na 1. ledna 2013, následně na 1. ledna 2017, až byl nakonec zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců zákonem č. 205/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění

¹² Původně se jednalo o Českou Kooperativu, družstevní pojišťovnu, a. s., a Kooperativu, moravskoslezskou družstevní pojišťovnu, a. s.

¹³ Česká národní rada. Vládní návrh zákona ČNR o změnách v nemocenském a sociálním zabezpečení a některých pracovněprávních předpisů, tisk 214. 1992.

¹⁴ Sdělení Ministerstva financí č. j. 323/9 908/1993.

¹⁵ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

pozdějších předpisů, zrušuje zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, a zrušují nebo mění některé další zákony, s účinností k 1. říjnu 2015, aniž by kdy jako celek nabyl účinnosti, bez náhrady zrušen.

Zákonem č. 205/2015 Sb. došlo vedle zrušení zákona o úrazovém pojištění rovněž k reakci na terminologické a další změny spojené s rekodifikací soukromého práva ve vztahu k odpovědnostním vztahům, když byla přetextována (avšak při zachování dosavadních principiálních východisek a pravidel) část jedenáctá zákoníku práce upravující náhradu majetkové a nemajetkové újmy v pracovněprávních vztazích (ust. § 248 až § 275 ZPr).

Spolu s tím byla přechodná úprava náhrady újmy při pracovních úrazech a nemocech z povolání z ust. § 365 a násl. ZPr, s vědomím, že se jedná stále o provizorní řešení,¹⁶ přenesena právě do části jedenácté zákoníku práce.

Rok 2015 byl doposavad posledním rokem, kdy byla problematice úrazového pojištění zaměstnanců věnována širší pozornost jak na ministerské úrovni, tak v rámci odborné veřejnosti.¹⁷

Uzavřít lze v této souvislosti s tím, že poslední významnější změnou v této oblasti, která však neměla jakoukoli snahu aspirovat na komplexní řešení úrazového pojištění, pouze částečně reflektovala některé problematické momenty a rozdílnosti mezi pracovněprávní úpravou a právní úpravou občanského zákoníku, bylo přijetí zákona č. 285/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další související zákony.¹⁸

2. „ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ“ – PROBLEMATICKÉ MOMENTY

Stávající tuzemské řešení vycházející z přímého soukromoprávního nároku zaměstnance nebo třetí osoby vůči zaměstnavateli, který odpovídá objektivně za výsledek, kdy je nárok uspokojován vyhláškou určenou (soukromou) pojišťovnou, u níž je zaměstnavatel povinně pojištěn, je z mezinárodního hlediska (mírně řečeno) netypický.^{19,20}

¹⁶ Srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zrušuje zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, a zrušují nebo mění některé další zákony, sněmovní tisk 376/0. 2014, 4. volební období. V důvodové zprávě se mj. uvádí: „Vzhledem k tomu, že je třeba danou problematiku zabezpečení zaměstnanců při pracovních úrazech a nemocech z povolání do budoucna dořešit, [...] podle současné právní úpravy zákonného pojištění odpovědnosti za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání provozovaného Českou pojišťovnou a pojišťovnou Kooperativa lze postupovat do doby, než se vláda k některé z variant přikloní.“

¹⁷ Viz například MORÁVEK, J. Právní principy, nové soukromé právo a liberalizace soukromého práva. *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis Iuridica*. 2016, Vol. XI, č. 3, s. 31–45.

¹⁸ K předmětné novele pracovněprávních předpisů viz například HROMADA, M. Aktuální otázky nároků z pracovních úrazů a nemocí z povolání. *Soudní rozhledy*. 2020, roč. 26, č. 11–12, s. 351–353.

¹⁹ Srov. k Německé právní úpravě viz například Siebtes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 1996, BGBl. I S. 1254). In: *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz* [online]. [cit. 2025-05-20]. Dostupné na: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_7/; příp. k Rakouské právní úpravě viz Unfallversicherung. In: *Bundesministerium: Arbeit, Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz* [online]. [cit. 2025-05-20]. Dostupné na: <https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Soziales/Sozialversicherung/Unfallversicherung.html>.

²⁰ Navíc nutno přiznat, že ve zdejších poměrech začíná být netypičnost v mezinárodním srovnání vlastně typická. Srov. MORÁVEK, J. Novela zákoníku práce, aneb jak se to (ne)povedlo. *Právní rozhledy*. 2020,

Byť tomu tak zpravidla bývá, z mezinárodně komparativního hlediska legislativně netypické řešení nemusí nutně automaticky znamenat problematičnost, neefektivitu nebo jinou nevhodnost. Existují i výjimky z pravidla.

To však, bohužel, není tento případ.

Problémy stávajícího konceptu jsou do značné míry zjevné na první pohled.

Z čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod plynou formální kritéria daňové povinnosti, která dopadají i na platby v rámci sociálně pojistných systémů. Ústavně konformní je pouze takové řešení, u něž jsou základní parametry daňové (odvodové) povinnosti stanoveny zákonem. Právní předpisy nižší právní síly mohou upravit pouze jiné momenty daňového (pojistného) vztahu.²¹

Vybíral v této souvislosti přímo k problematice stávajícího řešení „úrazového pojištění zaměstnanců“ uvádí: „bylo by nezbytné na zákonné úrovni vymezit alespoň základní znaky pojistného, mezi které analogicky k daním patří vedle subjektu a předmětu především základ platby a výše platby (resp. sazby)“.²²

Dalším zásadním momentem, který je zjevný na první pohled, je významné narušení hospodářské soutěže. Jinak situaci, kdy dvě soukromé osoby (jedni z mnoha soutěžitelů na pojistném trhu), které mezi s sebou v této pozici ani nesoutěží, provádí státem definovaný pojistný systém a za tuto činnost mají předem garantovaný výnos, aniž by se jakkoli hodnotila jejich efektivita, hospodárnost atd., lze kvalifikovat jen stěží.

Právě uvedené se odráží v řadě dalších souvisejících negativních aspektů.

Poukázat lze například na následující:

- není-li profit pojišťovny vázán na efektivnost, hospodárnost, úspěch při preventivním působení ve vztahu k negativnímu jevu, pro který se osoby pojišťují, schází motivace usilovat o rozvoj systému, o preventivní působení, o inovace atd.
- aktivační potenciál schází i v koncepci dávkového systému, když například náhrady za ztrátu na výdělků po skončení dočasné pracovní neschopnosti v podstatě nijak významně nemotivuje ke snaze o další pracovní uplatnění (změna kvalifikace atd.).

Tyto a ani další problematické momenty nicméně nejsou novinkou.

Upozorňovalo na ně i ministerstvo práce a sociálních věcí jako zpracovatel a předkladatel návrhu zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců již v letech 2005 a 2006.

Důvodová zpráva k návrhu zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců konkrétně uváděla: „Povinnost zaměstnavatele platit pojistné na toto zákonné pojištění je však v rozporu s ústavním pořádkem stanovena až v prováděcím předpisu, kterým je výše uvedená vyhláška č. 125/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů [...]“

Ustanovení § 205d zákoníku práce určilo dvě komerční pojišťovny, které jsou nositeli pojištění, a dodnes znemožňuje ostatním z celkového počtu 26 komerčních pojišťoven

roč. 28, č. 13–14, s. 488–494; nebo MORÁVEK, J. K některým (nejen) problematickým otázkám dovolené po I. 1. 2021. *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 2, s. 59–64.

²¹ V této souvislosti srov. TOMOSZEK, M. – VOMÁČKA, V. in: HUSSEINI, F. – BARTOŇ, M. – KOKEŠ, M. – KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 149. Případně viz rovněž Ústavní soud České republiky ve věci sp. zn. Pl. ÚS 14/2000.

²² Srov. VYBÍRAL, R. Ústavněprávní aspekty daní a jiných povinných peněžitých plnění. In: KUDRNA, J. (ed.). *Ústava v kontextu společenských změn (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 283.

sdužených v České asociaci pojišťoven se zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání zúčastnit.“²³

3. „ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ“ – ZÁVĚRY A PERSPEKTIVY

Je minimálně (velice jemně řečeno) znepokojující, ať již kvůli tomu, že na základě první ústavní stížnosti Ústavní soud snadno tento pomyslný domeček z karet sfoukne, nebo kvůli tomu, že není pochyb o neoprávněném zasahování do majetkových práv zaměstnavatelů, pokud ministerstvo práce a sociálních věcí nejméně 20 let vnímá (nebo by minimálně vnímat mělo), že stávající systém, jímž ročně protékají miliardy korun, je v rozporu s ústavním pořádkem, a aktivně a intenzivně nevyvíjí žádnou činnost směřující ke zjednání nápravy.

Řešení přitom existují a bylo na ně poukazováno již na počátku 90. let.

Možné jsou v základu tři scénáře:

A) KOMERCIÁLIZACE ÚRAZOVÉHO POJIŠTĚNÍ

Jednalo by se o zachování soukromoprávního charakteru nároků po vzoru úpravy ust. § 269 a násl. ZPr spolu s otevřením možnosti nabízet úrazové pojištění zaměstnanců všem pojišťovnám, které splní předepsané podmínky, spolu se založením povinnosti zaměstnavatele se úrazově pojištit.

Toto řešení, byť by na první pohled mohlo být preferováno, neboť nabízí prostor pro maximální efektivnost systému z hlediska hospodárnosti, prevence, inovací atd., má řadu úskalí a negativ, která nad těmito potenciálními přínosy převažují.

Předně, pokud by se jednalo o realizaci čistých pojistných principů a rizik, s vysokou mírou pravděpodobnosti by byla určitá skupina zaměstnavatelů těžko pojistitelná, resp. byla by pojistitelná jen s mimořádně vysokými náklady. Mezi tyto zaměstnavatele by přitom spadaly například i územně samosprávné celky provozující obecní policii.

Vedle toho by bylo třeba zavést silné kontrolní mechanismy a státní garance pro případ platební neschopnosti či zániku pojišťovny (a pro další obdobné případy), tzn. bylo by třeba vytvářet garanční fondy atd.

B) ZAČLENĚNÍ ÚRAZOVÉHO POJIŠTĚNÍ DO STÁVAJÍCÍHO POJISTNÉHO SYSTÉMU

Jednalo by se o využití stávající infrastruktury České správy sociálního zabezpečení a územních správ sociálního zabezpečení a *de facto* o přičlenění úrazového pojištění k systému nemocenského pojištění.

To se zdá z hlediska provedení být obecně nejméně náročná varianta.

Historicky se však neosvědčila a, což je hlavní argument, nabízí jen omezenou možnost reagovat na podobu trhu práce, změny ve způsobu výkonu práce, moderní

²³ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Vládní návrh na vydání zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců, sněmovní tisk 1156/0. 2005, 4. volební období.

technologie a další podstatné momenty. Jinak řečeno, lze v ní cítit podstatně omezený inovační a prevenční potenciál.

Uzavřít lze k této možnosti s tím, že mj. zkušenost s nabalováním agend na krajské pobočky úřadu práce dává na srozuměnou, že by se pravděpodobně nejednalo o ideální a rozumné řešení.

C) SAMOSTATNÝ SYSTÉM ÚRAZOVÉHO POJIŠTĚNÍ

Z uvedeného se podává, že preferovaným řešením by mělo být poslední v řadě, tj. konstrukce systému úrazového pojištění tzv. na zelené louce, včetně vybudování zcela nového nositele sociálního zabezpečení pouze pro tento účel v podobě Úrazové pojišťovny, při jejíž konstrukci, stejně jako při konstrukci systému jako celku, by se nabízelo stavět na půdorysu spíše systému zdravotního pojištění, na předobrazu Všeobecné zdravotní pojišťovny, než na půdorysu některého z ostatních pojistných systémů uplatňovaných v České republice.

Konkrétně řečeno by se mělo jednat o vytváření svébytného systému se samostatným rozpočtem (nesplývajícím se státním rozpočtem, jako tomu je například u nemocenského pojištění) spravovaným k tomu zvlášť určenou institucí, mezi jejíž primární cíle by spadalo i vyvíjet za použití získaných finančních prostředků preventivní a osvětovou činnost, realizovat programy pracovních rehabilitací atd.

Stran parametrického nastavení systému, ať již ohledně základu a sazby pojistného, ale i zvyšování pojistného, slev z pojistného, anebo přírážek k pojistnému, by se nabízelo vyjít z ust. § 39 a násl. zákona č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění.

Samostatnou pozornost by si zasloužil dávkový systém, zejména jde-li o zajištění patřičného aktivačního potenciálu dalšího maximálně možného pracovního uplatnění u dlouhodobého pojištění zdraví. I zde by bylo možné v základu vyjít ze zákona o úrazovém pojištění.

Vybudování zcela nového pojistného systému by mj. dávalo prostor pro rozvedení úvah a pro odbornou diskusi o:

- zavedení efektivního, jednotného, transparentního a koherentního systému posuzování zdravotního stavu poškozených a zjišťování jeho příčin napříč systémem sociálního zabezpečení;
- odpovědnosti za vnější vlivy při volbě místa a času výkonu práce při výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatele, náleží-li volba místa a času výkonu práce zaměstnanci;²⁴
- pravidlech odpovědnosti při nových způsobech výkonu práce;²⁵

²⁴ K tomuto srov. například MORÁVEK, J. Změna některých výchozích sociálních paradigmat a její reflexe v právní úpravě pracovněprávních vztahů a sociálního zabezpečení. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 2, s. 136–141; nebo MORÁVEK, J. Několik poznámek (nejen) k peněžitě náhradě při výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatele. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2021, Vol. LXVII, č. 2, s. 49–61.

²⁵ K tomuto srov. například PICHRT, J. – BOHÁČ, R. – MORÁVEK, J. (eds.). *Sdílená ekonomika – sdílený právní problém?* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017; PICHRT, J. – BOHÁČ, R. – ELISCHER, D. – KOPECKÝ, M. – MORÁVEK, J. (eds.). *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018; PICHRT, J. – BOHÁČ, R. – MORÁVEK, J. (eds.). *Sdílená ekonomika tři roky poté – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.

- soukromoprávní odpovědnosti zaměstnavatele za újmu způsobenou pracovním úrazem nebo nemocí z povolání nepokrytou dávkami ze systému úrazového pojištění, kdy příčinou by bylo zaviněné porušení pracovněprávních povinností;
- dalších koncepčních změnách a o nastavení odpovědnosti v pracovněprávních vztazích obecně, tj. i mimo pracovní úrazy a nemoci z povolání.²⁶ Konkrétně se nabízí v rámci odborné veřejnosti již delší dobu diskutované téma zavedení solidární odpovědnosti.²⁷

Řešena by měla být rovněž otázka vhodnosti a použitelnosti předmětné právní úpravy pro skupiny, s nimiž stávající právní úprava zákoníku práce rovněž operuje, jako jsou studenti, žáci a další (ust. § 391 an. ZPr).

S přihlédnutím k předpokládaným budoucím směrům legislativních prací v oblasti pracovního práva a práva sociálního zabezpečení se však zdá být, nepodtrhne-li, ob-razně řečeno, mimořádně rozvrzané sesličky stávajícího řešení „úrazového pojištění“ nohu Ústavní soud k návrhu některého z nespokojených zaměstnavatelů či zaměstnanců, blízké (či snad dokonce komplexní) řešení úrazového pojištění zaměstnanců jen zbožným přáním. Nelze tak vyloučit, že třicetileté výročí protiústavnosti může být jen zakončením prvního poločasu.

doc. JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
moravek@prf.cuni.cz
ORID: 0000-0003-4261-0432

²⁶ K tomuto srov. například MORÁVEK, J. Perspektivy pracovněprávní odpovědnosti v době moderních technologií. In: PICHRT – BOHÁČ – ELISCHER – KOPECKÝ – MORÁVEK, c. d., s. 64–72; nebo MORÁVEK, J. O odpovědnosti. In: STRÁNSKÝ, J. – ZAPLETAL, R. – ANTLOVÁ, T. – BLÁŽEK, M. (eds.). *Pracovní právo 2018: náhrada nemajetkové újmy v pracovním právu, ochrana zdraví při práci a aktuální: otázky nemocenského pojištění: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Zámecký hotel Třešť, 10.–12. října 2018* [e-kniha]. Acta Universitatis Brunensis Iuridica, sv. 645. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 95–108.

²⁷ K tomuto srov. například MORÁVEK, J. Prostor pro sdílení odpovědnosti v pracovněprávních vztazích? In: KRIŽAN, V. – OLŠOVSKÁ, A. (eds.). *Prieniky pracovného práva do iných odvetví súkromného práva (a vice versa): reformy v práve, justícii a verejnej správe: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2022, s. 78–86.