

Předkládací zpráva

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, je v souladu s Plánem legislativních prací vlády na zbývající část roku 2014 předkládán formou změny původního materiálu.

Původní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, byl podle Plánu legislativních prací vlády na zbývající část roku 2014 předložen dne 30. července 2014 do vlády. Návrh byl projednán v určených pracovních komisích LRV a poté projednáván také Legislativní radou vlády, která dne 28. srpna 2014 jednání přerušila. Návrh byl dále projednán v ad hoc ustavené komisi LRV. Na základě připomínek těchto legislativních orgánů byl původní návrh upraven především z hlediska přizpůsobení terminologie v pracovněprávní úpravě náhrady škody pojmům zavedeným novým občanským zákoníkem a současně byl rozšířen o návrh na zrušení zákona č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, jakož i doprovodného zákona k němu a též o změny dalších s tím souvisejících zákonů. V souvislosti s tím byl upraven i název návrhu zákona.

Cílem předkládaného návrhu zákona je dílčí novelizace zákoníku práce, která je zaměřena na

- systematické začlenění hmotněprávní úpravy odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání, nyní dočasně zařazené v přechodných ustanoveních zákoníku práce, zpět do části jedenácté tohoto právního předpisu, v níž je soustředěna právní úprava náhrady škody v pracovněprávních vztazích, a provedení adekvátních legislativně technických úprav navazujících na tuto změnu, jakož i terminologických úprav směřujících ke sladění pracovněprávní terminologie v oblasti náhrady škody s pojmy užívanými novým občanským zákoníkem,
- provedení některých legislativně technických změn, které souvisejí s analýzou současné právní úpravy a které vedou k jejímu zpřesnění,
- zapracování dílčích věcných změn navržených shodně sociálními partnery

a odůvodněna především následujícími skutečnostmi:

Zabezpečení zaměstnanců při pracovních úrazech a nemocech z povolání a pozůstalých po nich je nedílnou součástí pracovněprávních vztahů upravených již od roku 1966 v „prvém“ zákoníku práce (zákon č. 65/1965 Sb.) formou náhrady škody, která poškozeným a pozůstalým v této souvislosti vzniká. Právní úprava v rámci pracovního práva s ohledem na pojetí náhrady škody na zdraví v pracovněprávních vztazích vytváří právní prostor pro adekvátní odškodnění zaměstnanců i pozůstalých. V systematické „nového“ zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb.) je od jeho účinnosti, tj. od 1. ledna 2007 až dosud, odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání zařazeno do přechodných ustanovení,

neboť předmětná právní úprava byla v době přijetí tohoto zákona předpokládána jako dočasná s ohledem na souběžné schválení zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců (zákon č. 266/2006 Sb.). Zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců však dosud nenabyl účinnosti (jeho účinnost byla opakovaně odkládána); naposledy zákonem č. 182/2014 Sb. na 1. leden 2017.

Cílem předloženého návrhu zákona je rovněž zrušení zákona č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, a zrušení nebo změna některých dalších s tím souvisejících zákonů, a to z těchto důvodů:

Schválením zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců (dále jen „ZÚPZ“) se měl dosavadní systém odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání opustit a zavést dávkový systém sociálního pojištění. Následné hodnocení důsledků nového zákona, které by vyústilo případně v jinou koncepci úrazového pojištění, nepřineslo konkrétní výsledky, neboť na přijatý, avšak neúčinný zákon byly různé věcné náhledy. V prosinci 2011 předložilo Ministerstvo práce a sociálních věcí vládě rozsáhlou novelu ZÚPZ, která vyvolala zásadní diskusi i o celkovém pojetí úrazového pojištění. Vláda předložený návrh zákona neschválila a uložila vypracovat návrh zákona, kterým se uvedený zákon zruší. Následně uložila ministrům financí, práce a sociálních věcí a zdravotnictví předložit návrh zákona upravujícího povinné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu vzniklou pracovním úrazem nebo nemocí z povolání. V lednu 2013 bylo připraveno paragrafované znění, ale následně vláda usnesením č. 221 ze dne 27. 3. 2013 na návrh Ministerstva financí rozhodla o zrušení tohoto úkolu. Vládní návrh na zrušení ZÚPZ byl v Parlamentu změněn tak, že ZÚPZ zrušen nebyl a zákonem č. 463/2012 Sb. byla jen posunuta jeho účinnost na 1. leden 2015.

Po přijetí usnesení vlády ČR č. 221 ze dne 27. 3. 2013 počalo Ministerstvo práce a sociálních věcí zpracovávat materiál nelegislativní povahy „Návrh způsobu zabezpečení zaměstnanců při pracovním úrazu a nemoci z povolání“, na jehož základě by měla vláda ČR rozhodnout. Současně navrhlo další odklad účinnosti ZÚPZ, který měl vytvořit vládě ČR dostatečný časový prostor pro její rozhodnutí, zákonem č. 182/2014 Sb. byla účinnost ZÚPZ odložena na 1. leden 2017. V materiálu byly navrženy 3 možné varianty řešení budoucí podoby zabezpečení zaměstnance při pracovním úrazu a nemoci z povolání:

- Varianta I - Systém náhrady škody podle zákoníku práce a pojištění odpovědnosti zaměstnavatelů u soukromých pojišťoven na základě kapitálového systému financování,
- Varianta II – Systém náhrady škody podle zákoníku práce a zákonné pojištění zaměstnavatelů s průběžným financováním,
- Varianta III – Systém sociálních dávek v úrazovém pojištění zaměstnanců.

Materiál byl projednán na plenární schůzi Rady hospodářské a sociální dohody dne 24. 7. 2014; plenární schůze se vyslovila pro Variantu II. s tím, že speciálně vytvořená odborná pracovní komise zpracuje možnosti organizačního uspořádání systému. Tento úkol je v současné době řešen; to však nic nemění na skutečnosti, že Varianta III. – Systém sociálních dávek v úrazovém pojištění zaměstnanců, zakotvený právě v zákoně č. 266/2006 Sb.,

o úrazovém pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, byla rozhodujícími sociálními partnery odmítnuta jako nevhodná.

Nic proto nebrání, aby byl předložen návrh na zrušení této právní normy. Předkládaným návrhem zákona dochází ke zrušení samotného zákona č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, a dalších zákonů, kterými měly být zapracovány změny související s problematikou úrazového pojištění do příslušných, souvisejících zákona (zejména zákona č. 267/2006 Sb.) a dále se novelizují ustanovení těch zákonů, které svým obsahem bezprostředně souvisejí se zrušením zákona č. 266/2006 Sb. Vzhledem k tomu, že zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců a na něj navazující změny ostatních právních předpisů je sice platný, avšak nikdy nenabyl účinnosti, jsou dopady jeho zrušení z hlediska sledovaných kritérií nulové.

Za této situace je tedy třeba, aby současná právní úprava odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání, která je dosud obsažena v přechodných ustanoveních zákoníku práce, byla znovu zařazena mezi ostatní hmotněprávní ustanovení části jedenácté zákoníku práce o náhradě škody v pracovněprávních vztazích. Současně je třeba provést nezbytnou aktualizaci pracovněprávní úpravy náhrady škody na zdraví ve světle tendencí nové soukromoprávní legislativy, zejména její terminologické přizpůsobení novému soukromoprávnímu pojetí povinnosti k náhradě škody, a dále též promítnout v této úpravě některá legislativně technická zpřesnění. Předkládaná novela zákoníku práce upravuje mimo jiné i zákonné zmocnění pro prováděcí právní předpis - nařízení vlády, jímž má být stanovena výše náhrady za bolest a ztížení společenského uplatnění, která vznikne zaměstnanci v souvislosti s pracovním úrazem nebo nemocí z povolání. Předpokládá se, že výše odškodnění bude touto právní úpravou stanovena přinejmenším na úrovni částek náhrad, které mají být poskytovány při újmě na zdraví podle metodiky Nejvyššího soudu doporučené pro soudy, které budou tento nárok posuzovat podle občanského zákoníku s tím, že právní úprava zákoníku práce bude přímo právním předpisem garantovat minimální standard tohoto odškodnění, od něhož se lze odchýlit ve prospěch poškozeného.

Legislativně technické změny směřují ke zpřesnění platné právní úpravy, mimo jiné též v souvislosti s přijetím jiných právních předpisů, a několik málo dílčích věcných změn je výsledkem společného návrhu zástupců zaměstnanců a zaměstnavatelů.

Navržená účinnost zákona prvním dnem druhého kalendářního měsíce po jeho vyhlášení vytváří s ohledem na obsah novely přiměřený časový prostor pro legisvakanci.

Meziresortní připomínkové řízení k původnímu návrhu zákona proběhlo ve dnech 16. června až 27. června 2014 (zkrácená lhůta pro připomínkové řízení byla v souladu s čl. 76 Legislativních pravidel vlády stanovena předsedou Legislativní rady vlády ČR v rozsahu 10 pracovních dnů).

Návrh zákona byl zaslán všem připomínkovým místům stanoveným v eKLEP a dále pak Nejvyššímu státnímu zastupitelství, Svazu obchodu a cestovního ruchu, Odborovému svazu pracovníků zemědělství a výživy, Zemědělskému svazu, Asociaci poskytovatelů personálních

služeb, Národní radě osob se zdravotním postižením ČR, Sdružení zdravotně postižených, Asociaci pro rozvoj kolektivního vyjednávání, Českému helsinskému výboru a pro informaci Radě hospodářské a sociální dohody. Celkem bylo osloveno 83 připomínkových míst.

K návrhu zákona byly v průběhu meziresortního připomínkového řízení uplatněny zásadní i doporučující připomínky. K návrhu zaslalo stanovisko 59 připomínkových míst. Připomínky doporučujícího charakteru uplatnilo 14 připomínkových míst, připomínky zásadní a připomínky podstatné povahy označené jako zásadní uplatnilo 13 připomínkových míst (Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo financí, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zdravotnictví, Vedoucí Úřadu vlády, Úřad vlády – odbor kompatibility, Svaz průmyslu a dopravy, Agrární komora, Národní rada osob se zdravotním postižením, Kraj Vysočina, Moravskoslezský kraj, Asociace kolektivního vyjednávání a Českomoravská konfederace odborových svazů).

Dne 8. července 2014 proběhla porada k vypořádání připomínek, na které byly zásadní připomínky uplatněné v meziresortním připomínkovém řízení ve většině případů vypořádány. Nevypořádány zůstaly zásadní připomínky uplatněné Ministerstvem spravedlnosti, Agrární komorou ČR, Národní radou osob se zdravotním postižením ČR a Českomoravskou konfederací odborových svazů. Přestože předkládaný upravený návrh zákona zčásti akceptuje připomínky Ministerstva spravedlnosti, je ve smyslu čl. 5 Legislativních pravidel vlády **předkládán vládě s rozporem s tímto resortem**. Připomínkám tohoto resortu, které směřovaly ke sjednocení úpravy odškodňování v pracovněprávních vztazích podle občanského zákoníku nebylo vyhověno, neboť odškodňování těchto úrazů a nemocí z povolání podle zákoníku práce má přednost před subsidiární působností občanského zákoníku a opírá se o osvědčenou praxi a ustálenou soudní judikaturu. Tuto zvláštní povahu právní úpravy v zákoníku práce akceptují i ostatní připomínková místa.

Výsledek připomínkového řízení je uveden v příloze V.