

DOPLŇKOVÉ FINANCOVÁNÍ HASIČSKÉHO ZÁCHRANNÉHO SBORU ČR PROSTŘEDNICTVÍM NÁHRAD OD POJIŠŤOVEN ZA ZÁSAHY JEDNOTEK POŽÁRNÍ OCHRANY U DOPRAVNÍCH NEHOD

SUPPLEMENTARY FINANCING OF THE FIRE RESCUE SERVICE OF THE CZECH REPUBLIC THROUGH COMPENSATION FROM INSURANCE COMPANIES FOR INTERVENTIONS OF FIRE PROTECTION UNITS IN TRAFFIC ACCIDENTS

Dalibor HODIS, František VAVERA
frantisek.vavera@grh.izscr.cz

Abstract

The content of the thesis is a detailed analysis and evaluation of a specific procedure, ie the current state of the system of supplementary financing through the provision of compensation from insurance institutions for the intervention of fire protection units in traffic accidents in terms of financial benefits. The thesis examines whether the implemented system is effective from the point of view of the partial financing of the congregation and that it is still process-sustainable and whether it is appropriate to consider another solution proposed without a significant financial impact on the congregation financing.

Key words

Traffic accident, brigade, the fire brigade, financing, operating expenses, insurance company, compensation.

Úvod

Toto pojednání se podrobně a systematicky zabývá problematikou poskytování náhrad od pojišťoven za zásahy jednotek požární ochrany (dále jen „jednotka PO“) u dopravních nehod (dále jen „DN“) z hlediska přínosu pro Hasičský záchranný sbor České republiky (dále jen „HZS“ nebo „sbor“) zřízeného dle zákona č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchranném sboru), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o HZS ČR“) při financování jeho potřeb. Systém poskytování těchto náhrad je jedním ze dvou způsobů, jak se pojišťovací ústavy podílejí na zvyšování bezpečnosti tím, že jsou sboru paušálně nahrazovány výdaje, které při těchto zásazích vynaložil. Jedná se o jeden z druhů doplňkového financování sboru, který není v uspokojování potřeb úplně marginální a i díky němu se daří sbor udržet v nadstandardní úrovni finančního krytí.

V jednotlivých částech článku při zpracování tématu práce jsme využili dostupnou odbornou literaturu, zákony a vyhlášky, internetové portály ústředních orgánů státní správy a zejména pak interní materiály organizace vztahující se k dané problematice. Práce je na jedné straně spíše humanitní, koncipovaná ve shromáždění literatury, analýzy příslušných pramenů a následné syntézy do podoby této práce. Též je však využito metod statistiky a ekonomických metod. Práce využívá i vlastní postřehy a poznatky autorů.

Financování HZS v obryse

Pro celkové pochopení významu a opodstatnění doplňkového financování formou náhrad za zásahy jednotek PO u DN pro sbor je nutné si v obryse popsat teorii a praxi stávajícího systému financování sboru. S tím, jak se vyvíjí potřeby, měnící se geopolitické podmínky, tedy začleňování ČR do různých politických struktur Západní civilizace, a klimatické podmínky, podmínky sociologické zohledňující nálady ve společnosti a jejich potřeby, vývojem nových technologií (elektroautomobilismus), se v návaznosti na to hledají různá řešení posílení financování sboru, jeho připravenosti a schopnosti adekvátně zasahovat s minimalizováním ztrát na životech a škod na majetku. Vícezdrojové financování bezpečnostního systému v poměrech mezinárodního rozhledu je systémové a v současné době často využívané řešení finanční stability. Je dlouhodobým záměrem, který v rámci právního řádu již byl a v některých ohledech je již zakomponován. V situaci, kdy stále nejsou objektivně překonány přetrvávající deficity v objemu rozpočtu výdajů sboru z let minulých po hospodářské krizi, jsou kladeny stále větší nároky zvyšování bezpečnosti ve světle nových hrozeb (např. teroristické útoky, kybernetické útoky, migrační vlny apod.). To přímo vede k potřebě dostatečného finančního krytí plánovaných opatření a vykonávaných činností a zabránění snížení akceschopnosti sboru ve všech oblastech jeho působnosti. Stát nesmí rezignovat na jednu ze svých základních funkcí, a to je zajišťování bezpečnosti státu, občanů, zvířat a majetku. To ostatně vychází z ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. *Koncepce ústavního zákona 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 samosprávných celků a právnické a fyzické osoby jsou povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky¹. Shrneme-li si tento ústavní princip, stát má zajišťovat svoji bezpečnost, a to zejména svými silami, ovšem může (ba dokonce vyjmenované subjekty – tedy i právnické a fyzické osoby, musí) si nechat dopomoci jinou složkou. Primární je tedy role státního rozpočtu.*

Vícezdrojové financování vychází z tohoto směru. Z tohoto důvodu bezpečnostní systém nemá z hlediska státních rozpočtů udržitelné postavení a je nutné stále hledat jeho vhodné dofinancování. Mezi další důvod patří skutečnost, že výše rozpočtových výdajů sboru byla ovlivněna různými vlivy a vznikla potřeba adekvátně saturovat potřeby sboru a případně zvyšovat standard prostřednictvím doplňkového financování. Sbor v rámci platných právních předpisů využívá a maximálně efektivně nakládá s finančními prostředky několika druhů doplňkového financování mimo státní rozpočet avšak jeho cestou, mezi které patří:

- a) Finanční prostředky z fondů Evropské unie.
- b) Náhrady za zásahy jednotek PO u DN.
- c) Prostředky Fondu zábrany škod².
- d) Jiné mimorozpočtové zdroje, které jsou:
 - Příjmy dle § 27 odst. 3 písm. b) bod 1 zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o PO“) přijatými od krajů.
 - Příjmy dle § 29 odst. 1 písm. l) zákona o PO přijatými od obcí.
 - Prostředky přijaté od právnických osob na činnost HZS.
 - Příjmy dle § 97 zákona o PO (jedná se o příjmy za poskytování pohotovostních a jiných služeb nebo práci za úhradu vynaložených nákladů za předpokladu, že se

jedná o práce a služby související se základní náplní jejich činnosti a nedojde k ohrožení jejich akceschopnosti, nebo o obdobnou činnost podle zákona HZS ČR).

Porovnání stanoveného rozpočtu výdajů HZS v ukazatelích (údaje uváděné v tis. Kč)

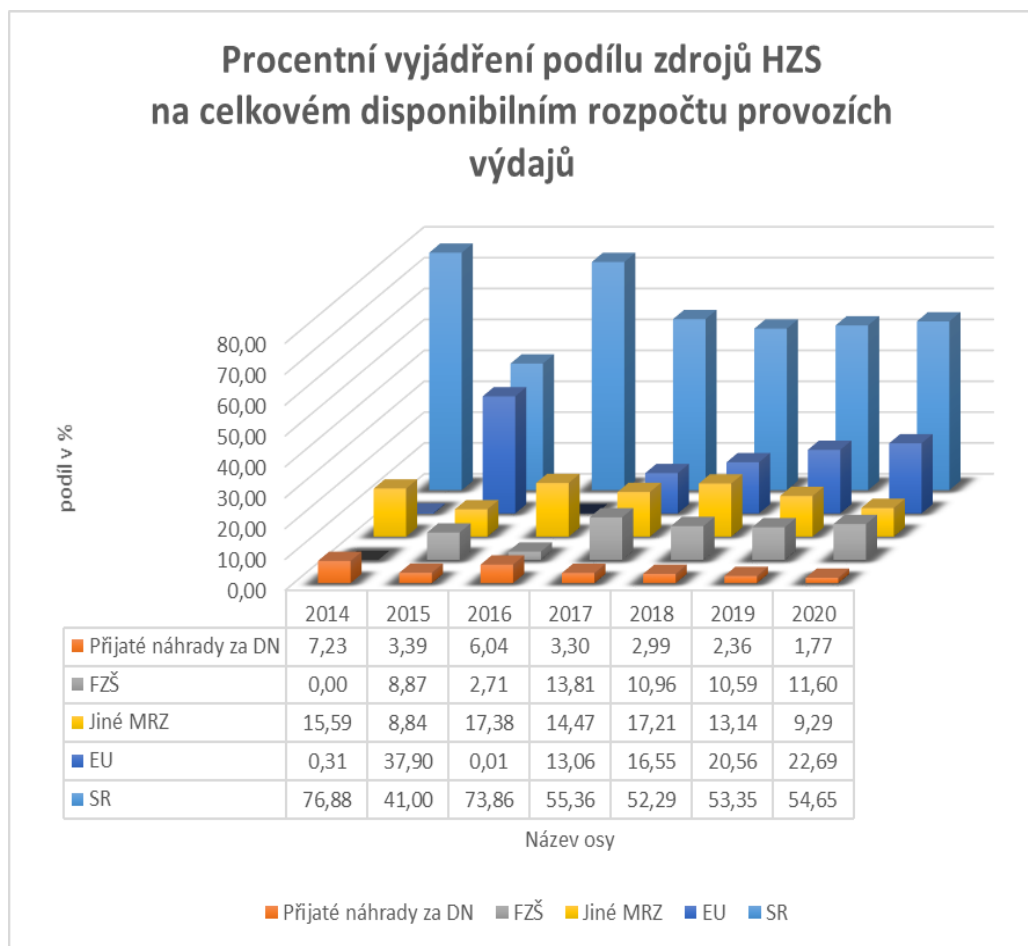
ROK	ROZPOČET HZS ČR	v tom:		
		Mzdové a souvis. výdaje	Ostatní běžné výdaje	Kapitálové výdaje (bez 85% EU)
2010	8 527 109	5 964 898	1 495 352	921 326
2011	6 926 743	5 348 888	1 164 125	314 612
2012	6 847 768	5 150 291	1 272 029	266 274
2013	6 934 624	5 109 821	1 001 158	483 693
2014	6 895 487	5 424 203	1 098 570	272 298
2015	7 293 258	5 784 096	1 080 779	342 015
2016	7 870 172	6 118 888	1 106 393	582 788
2017	8 766 950	6 445 853	1 068 688	842 208
2018	10 092 281	7 607 904	1 275 754	775 548
2019	10 951 049	8 203 860	1 235 245	971 394
2020	11 838 687	8 569 933	1 438 495	1 167 239
2021	12 125 931	8 866 241	1 501 660	1 387 039
Výhled 2022	11 620 116	8 845 622	1 479 330	1 147 039
Výhled 2023	11 617 477	8 845 296	1 479 330	1 147 039

Zdroj: MV-GŘ HZS ČR

V souladu s ustanoveními § 25 odst. 1 písm. b), § 45 odst. 3 a 2 a § 48 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o RP“), je sbor oprávněn překročit závazné ukazatele SR a použít tyto prostředky z mimorozpočtových zdrojů:

- Příjmy dle § 44 zákona o HZS ČR za zásahy jednotek požární ochrany u dopravních nehod a událostí způsobených úmyslným jednáním.
- Prostředky dle § 23a odst. 4 zákona č. 168/1999 Sb. poskytnutými Českou kanceláří pojistitelů z Fondu zábrany škod.
- Příjmy dle § 27 odst. 3 písm. b) bod 1 zákona o PO přijatými od krajů.
- Příjmy dle § 29 odst. 1 písm. l) zákona o PO přijatými od obcí.
- Příjmy dle § 97 zákona o PO.
- Prostředky přijaté od právnických a fyzických osob na činnost.
- Prostředky poskytnuté ze zahraničí, zejména jako je např. spolufinancování komunitárních programů spolufinancovaných z fondů EU, nebo jiných grantů EU nezařazených mezi vypsané operační programy z Evropského fondu regionálního rozvoje.

Výše uvedených možností sbor plně využívá, a to i s ohledem na skutečnost, na kolik se tyto doplňkové zdroje podílejí na jeho celkovém disponibilním rozpočtu.



Zdroj: EKIS SAP

Procentní vyjádření podílu zdrojů na celkovém disponibilním rozpočtu provozních výdajů

Náhrady za zásahy u dopravních nehod

Dle platných právních předpisů³ je HZS oprávněn uplatňovat po příslušných pojišťovacích ústavách, České kanceláři pojistitelů a Ministerstvu financí odpovídající náhrady za zásahy jednotek PO u DN⁴.

Přímá úhrada nákladů za zásah jednotky PO, vzniklých při DN nebo při eliminaci následků úmyslného jednání, formou paušální částky je první formou spolufinancování pojištěven, zejména z povinného ručení nebo přímé platby za zásah od osob, pokud se jedná o úmyslné jednání. Subjektem, jemuž může být tato úhrada poskytnuta, je hasičský záchranný sbor kraje, Záchranný útvar HZS a zřizovatel jednotky sboru dobrovolných hasičů obce (dále jen „JSDHO“), která je zařazena do seznamu jednotek v rámci nařízení kraje, kterým se stanoví podmínky k zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany. Proti předešlému stavu (do konce srpna 2013), kdy bylo z likvidačních prací⁵ získáváno přibližně 30 milionů Kč pro celý HZS za rok, nová úprava přináší částky vyšší (je úměrná počtu zásahů, počtu hodin při zásahu a hodinové částce stanovené nařízením vlády). Tyto platby jsou realizovány od září 2013⁶.

Celá myšlenka spolupodílení se pojištěven na zásazích jednotek PO při dopravních nehodách vychází a je postavena na schopnosti sboru efektivně reagovat a řešit svými zásahy následky zvýšené nehodovosti v důsledku enormního nárůstu automobilové dopravy v oblasti parku osobních automobilů. Již v dobách před zavedením systému náhrad byla poptávka po spoluúčasti pojištěven na finanční podpoře sboru vysoce poptávána (viz Hanuška s. 40)⁷. Tato potřeba se zvyšuje, a to už od doby celospolečenských změn na začátku 90. let a pak s růstem národního hospodářství a zvyšováním životní úrovně v první dekádě 21. století.

Je zřejmé, že nárůst automobilové dopravy bude přinášet zvýšenou potřebu technických zásahů ze strany sboru, a to je další důvod, proč stabilizovat tento zdroj financování HZS. Je třeba si uvědomit, že není úkolem HZS např. odtahování vozidel a úklid po autohavárii. Právě za výkon těchto činností jsou poskytovány náhrady.

Finanční přínos stávajícího systému

Poskytování náhrad za zásahy u DN v podobě, jak je známe dnes, funguje od září 2013. Při vypracování záměru přistoupit k tomuto systému, kdy se pojišťovací ústavy zapojují do financování bezpečnosti ve významné oblasti činnosti sboru, bylo kalkulováno s ročním objemem 120–130 mil. Kč, což odpovídalo cca 10–15 % ostatních provozních výdajů sboru⁸. Tento objem je odvozen od finanční náročnosti, která je na výdaje sboru kladena se zajištěním materiálně technické základny pro tento druh zásahů.

Tyto odhady byly stanoveny na základě historického vývoje počtu těchto zásahů a kalkulovanou paušální výši náhrady za jednotku PO a hodinu zásahu⁹.

Na základě vyhodnocených dat za léta 2013–2019 je však nutné konstatovat, že skutečně přijaté náhrady tomuto záměru neodpovídaly. Tento vývoj byl ovlivněn mnoha faktory. Především procesními záležitostmi, které vyvolávaly v některých případech vyžadování náhrad otázky, zda jsou nároky sboru oprávněné a pohled pojišťovacích ústav se neshodoval s názorem sboru.

Vzhledem k vlivům, které mají zásadní vliv na výši finančního zabezpečení sboru cestou SR, ať už se jedná o politická rozhodnutí, inflační vlivy, nebo přehodnocování vládních priorit a z nich vyplývajících změn v alokační funkci s veřejnými prostředky, je proto nadále neudržitelné, aby druh tohoto doplňkového financování byl rozkolísaný. Tento zdroj by měl zastávat určitou stabilizační funkci a být spolehlivou možností, jak se podílet na financování potřeb sboru.

Úhrada nákladů za zásah u DN v ukazatelích (údaje uváděné v tis. Kč)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fakturovaná výše náhrad od pojišťoven – za HZS ČR	169 119	134 042	124 013	91 200	98 657	84 381	75 754
Náhrady přijaté na účty HZS krajů	121 045	108 086	111 800	86 166	91 517	78 074	68 208
Fakturovaná výše náhrad od pojišťoven – za JSDHO	27 026	24 156	21 179	17 802	20 546	16 834	17 162

*Zdroj: MV-GŘ HZS ČR***Administrativní stránka věci**

Současný systém vyžadování náhrad je nastavený tak, že každá jednotlivá organizační složka státu vystupuje vůči příslušným pojišťovacím ústavům samostatně a ve své působnosti vyžaduje náhrady za své pohledávky a pohledávky JSDHO v rámci své místní příslušnosti. Organizační složka státu nese důkazní břemeno, které spočívá v dokládání oprávněnosti požadavků. Tento systém se ukázal během uplynulých sedmi let jako již neudržitelný, a to především po stránce administrativní a rovněž časové náročnosti zatěžující nevelký úřednický aparát, který na krajských ředitelstvích sborů je. Ukázal tak, že jej trápí mnoho „neduhů“, pro které není možné dosahovat předpokládaných výsledků, z jejichž predikce se vycházelo při přípravě a zavedení tohoto systému doplňkového financování.

Jednou z obtíží, která trápila podstatu celého procesu již od začátku, byl odmítavý postoj pojišťoven k nárokům, které sbor vůči nim měl. Docházelo tak k velkému rozdílu mezi vyžadovanými náhradami a skutečně přijatými.

Úhrada nákladů zásahu je podle § 44 zákona o HZS ČR (dříve § 3a zákona č. 238/2000 Sb.) proplácena hasičskému záchrannému sboru kraje, záchrannému útvaru a také zřizovateli JSDHO. Možnost uplatnit požadavek na úhradu nákladů zásahu u DN je omezena vazbou na systém tzv. povinného ručení. Požadavek na úhradu nákladů zásahu lze totiž uplatnit pouze vůči pojišťovně, která uzavřela pojistnou smlouvu podle zákona upravujícího pojištění odpovědnosti z provozu vozidla týkající se vozidla, jehož provozem byla způsobena újma, resp. v určitých případech vůči České kanceláři pojistitelů či vůči Ministerstvu financí, pokud předmětné vozidlo nemuselo být dle zákona pojištěno. Z toho v praxi vyplynulo, že úhradu nákladů lze uplatnit pouze v případě dopravních nehod, při nichž vznikla škoda jiné osobě, protože pouze v takové situaci nastupuje plnění z pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Zejména po roce 2015 nastal velký problém, ohledně jakých zásahů u dopravních nehod se má náhrada týkat. Postoj Ministerstva financí byl v této věci takový, že se musí jednat o poškození třetí osoby (tedy musí nastat další poškození, ne u každého zásahu u DN je možné žádat náhradu za zásah). Což je základní premisa systému tohoto odškodnění.

Návrh nového řešení

Právě s odkazem na skutečnosti uvedené výše k řešení uplatnění jiného přístupu a způsobu doplňkového financování se jeví nutnost změny. Měl by to být takový přístup, který

výrazně zjednoduší celý proces vyžadování náhrad, sníží administrativu při přijetí a nakládání s finančními prostředky náhrad a jejich přerozdělení v rámci organizačních složek státu sboru. A především zajistí stabilní finanční kanál, jehož potenciál nebude ovlivněn výkyvy, na které stávající systém nedokáže reagovat ani je korigovat.

Záměr legislativní změny

Zásadním krokem ke koncipování podstaty fungování systému je změna právního základu, ve kterém bude mít systém právní oporu. Dosavadní právní úprava vychází z právního stavu založeného již zákonem o HZS ČR. Účelem této dosud platné úpravy je vytvořit předpoklad pro možnost požadování úhrady nákladů zásahů, ať již byly vyvolány s úmyslem škodit, nebo zásah byl nutný v souvislosti s DN. V aplikační praxi se však ukázalo, že postup při úhradě nákladů zásahů u dopravních nehod je s ohledem na množství těchto zásahů příliš administrativně náročný. Tato úhrada se poskytuje hasičskému záchrannému sboru kraje, záchrannému útvaru a zřizovateli JSDHO, která je zařazena do seznamu jednotek v nařízení kraje, kterým se stanoví podmínky k zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami PO a která zasahovala na výzvu operačního a informačního střediska hasičského záchranného sboru kraje. Hasičský záchranný sbor kraje uplatňuje úhradu nákladů podle odstavce 1 § 44 zákona o HZS ČR i za zřizovatele JSDHO.

Podle úpravy de lege lata uplatňuje sbor náhradu nákladů za zásah přímo proti pojišťovně, která uzavřela pojistnou smlouvu podle zákona upravujícího pojištění odpovědnosti z provozu vozidla týkající se vozidla, jehož provozem byla způsobena újma, České kanceláři pojistitelů, pokud byla provozem vozidla způsobena újma, kterou je tato kancelář povinna nahradit z garančního fondu, nebo Ministerstvu financí, pokud byla újma způsobena provozem tuzemského vozidla, které nemá podle zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla povinnost uzavřít pojistnou smlouvu. Pokud vznikl spor o tom, kdo má uhradit náklady zásahu u DN, uhradí je Česká kancelář pojistitelů. Vyplyne-li z dalšího šetření, že plnění mělo být zcela nebo částečně poskytnuto pojišťovnou, popřípadě Ministerstvem financí, jsou pojišťovna, popřípadě Ministerstvo financí povinny České kanceláři pojistitelů poskytnoutou úhradu nákladů nahradit. Úhrada nákladů se zasílá na účet příslušného hasičského záchranného sboru kraje, záchranného útvaru nebo zřizovatele JSDHO; bližší údaje k těmto účtům se sdělují České kanceláři pojistitelů, Ministerstvu financí a příslušným pojišťovnám.

Jak je uvedeno výše, dnešní právní úprava je příliš administrativně náročná. Předpokladem úhrady nákladů je podání stovek až tisíce návrhů na úhradu nákladů za zásah u DN. Toto administrativně náročné řešení se navrhuje nahradit právním řešením, které spočívá v poskytnutí paušální částky odpovídající 0,5 % z přijatého pojistného z pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla za kalendářní čtvrtletí. Tato částka by byla následně přerozdělena, kdy HZS se poskytne 84 % a 16 % bude určeno na dotace zřizovateli JSDHO.

Navrhované vyjádření procentního vyjádření podílů v rozdělení pro HZS a zřizovatele JSDHO vychází ze sedmiletého vývoje systému poskytování náhrady za zásahy u DN. Každoročně se tyto podíly pohybují velmi podobně a oscilují kolem právě navrženého procentního vyjádření. Lze tak tedy usuzovat, že nastavení tohoto rozdělení je objektivní a správné. Vypovídá to o dlouhodobém trendu vysílání sil a prostředků operačním důstojníkem krajského operačního a informačního střediska a možnostem jednotek PO v rozvrženém plošném pokrytí¹⁰ ke zvládnutí dosud uskutečněných zásahů v přiměřené míře.

Analogicky se navrhovaný postup dá srovnat s přispíváním pojišťoven do Fondu zábrany škod, kde se rovněž jedná o procentní podíl z vybraného příslušného pojistného a procesní mantinely jsou nastaveny v rámci zákona o RP a jen by se využily pro fungování procesu poskytnutí a přijetí náhrad. Navrhovaný objem 0,5 % z objemu vybraného povinného pojistného z pojištění odpovědnosti provozu vozidel odpovídá původním záměrům, co se týká objemu finančních prostředků, které by měly být předmětem náhrad.

Po projednání a konzultacích s Ministerstvem financí (druhá polovina roku 2019) byl navržen text, který byl předložen jako sněmovní tisk. Návrh zákona byl předložen k projednání v Poslanecké sněmovně dne 25. března 2020, k vyslovení souhlasu s návrhem již v 1. čtení. Předložený poslanecký návrh zákona, kterým má dojít ke změně zákona o hasičském záchranném sboru, sleduje dva základní cíle.

1. Rozšířit okruh případů, ve kterých se poskytuje úhrada nákladů vzniklých při zásahu hasičskému záchrannému sboru na veškeré zásahy, při nichž vznikla újma provozem vozidla ve smyslu zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů. Toto rozšíření je ovšem přijatelné z hlediska odpovědnosti z provozu vozidla a neznamená velký nárůst těchto případů, spíše se jedná o zpřesnění a ne navýšení výčtu případů.
2. Snížit administrativní náročnost při uplatňování shora uvedených nákladů zavedením standardizovaného tiskopisu, prostřednictvím něhož se bude nárok na náhradu těchto nákladů uplatňovat.

V rámci projednávání ve výboru pro bezpečnost Poslanecké sněmovny byly schváleny tři pozměňovací návrhy, které se netýkají přímo návrhu s ohledem na řešení problematiky náhrady za zásah u DN.

Následně byla schválena i změna účinnosti z data 1. ledna 2021 na nabytí účinnosti prvním dnem kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení.

Vyjádření pozitivních aspektů návrhu

Smyslem návrhu a odůvodnění jeho opodstatnění je docílit zvýšení počtu pozitivních stránek, které by se v rámci zavedení změny projevovaly. Tato pozitiva by se především projevovala v administrativní oblasti a oblasti finančního krytí potřeb.

Zejména se jedná o tato pozitiva:

- a) Co nejjednodušší plánování a provedení finančních toků již zavedeným postupem stejně jako u prostředků z FZŠ.
- b) Výše poskytnutého procentního objemu není ovlivněna mírou inflace, neboť objem vybraného pojištění je již indexován pojišťovacími ústavami.
- c) Velmi flexibilní zdroj financování k pokrytí různých potřeb sboru a schopnost měnit jejich prioritu dle aktuální situace v rámci financování z ostatních provozních výdajů sboru.
- d) Pausální úhrada zaručuje větší předvídatelnost výše náhrad pro plánování finančního krytí potřeb sboru, a tím i efektivnější plánování rozpočtových výdajů ze státního rozpočtu.
- e) Výše poskytnutých prostředků nezávisí na počtu dopravních nehod, zasahujících jednotek PO a délce zásahu. Ale odpovídá historickému vývoji a možnému předpokládanému vývoji v oblasti nehodovosti a odpovídajícímu objemu vybraného pojistného.
- f) Spravedlivé rozložení mezi jednotky PO. Je nutná tvorba vzorce pro výpočet podílů pro jednotlivé jednotky PO, který by mohl zohledňovat:
 - Počet výjezdů a trvání za určité časové období.
 - Větší rizika vzniku události v daném území pokrytí jednotkou PO.
 - Kategorii jednotky PO.

V návaznosti na uvedené je však nutné dodat, že tato pozitiva jsou jednostranným pohledem z pozice HZS. Z pohledu ostatních zainteresovaných subjektů mohou vyvstat i negativní ohlasy.

I proto posléze Ministerstvo vnitra (HZS) předložilo cestou poslanecké iniciativy poslance Jana Hamáčka do Poslanecké sněmovny ČR obdobný návrh novely zákona o HZS ČR¹¹, který je „měkčího“ rázu a předchází případným rozporuplným názorům na jeho uvedení do

praxe. Na tomto záměru se i autoři, v rámci své profese, po věcné stránce a ideovém záměru určitou měrou podíleli. Zásadní rozdíl oproti původnímu navrhovanému řešení je absence paušálního odvodu z objemu vybraného pojistného ve výši 0,5 % a z toho vyplývající setrvávání administrativních úkonů, tj. výkon vyžadování náhrad ze strany sboru.

Nicméně je nutné zdůraznit, že předkládaná novela zákona o HZS ČR zachovává princip náhrady konkrétní újmy související s náklady hasičského záchranného sboru nebo jednotek dobrovolných hasičů, na čemž je postaveno pojištění odpovědnosti z provozu vozidla.

Podle ustálené judikatury je provozem vozidla chápána vyjma jedoucího vozidla i např. příprava k jízdě, bezprostřední úkony po ukončení jízdy, uvedení motoru do chodu (např. v garáži), samovolný pohyb vozidla, aniž by byl motor tohoto vozidla v chodu, nebo situace, při níž vozidlo vytvoří překážku pro ostatní účastníky provozu. Cílem novely je tedy postihnout všechny situace, na které se vztahuje pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Zde docházelo k častému odmítavému postoji pojišťoven k uznání náhrady, což ve velkém počtu takových případů neúměrně zvyšovalo administrativní stránku věci. V návaznosti na to si návrh především klade za cíl zjednodušení administrativního postupu v dané oblasti, čehož lze docílit zmocněním Ministerstva vnitra k vydání prováděcího právního předpisu, ve kterém budou specifikovány údaje předkládané při uplatnění nároků na náhradu nákladů HZS nebo JSDHO za zásahy z důvodu vzniku újmy způsobené provozem vozidla. To poslouží k vytvoření právního základu pro unifikovaný tiskopis, který sjednotí aplikační praxi. Takovýto tiskopis bude obsahovat konkrétní údaje (např. popis události, dokumentace z místa mimořádné události – byla-li pořízena, čas zahájení zásahu, celková doba zásahu, celkové náklady) potřebné pro uplatnění nároků na náhradu nákladů hasičského záchranného sboru nebo jednotek sboru dobrovolných hasičů při zásahu v souvislosti s újmou způsobenou provozem vozidla.

Závěr

Cílem tohoto pojednání bylo jednak ukázat, jak důležité jsou pro financování sboru doplňkové zdroje, které v mnoha případech přispívají k nadstandardnímu krytí potřeb a sbor tak není omezen pouze na zajištění základního financování omezených priorit ze státního rozpočtu. Za hlavní cíl pak článek měl jeden z doplňkových zdrojů, a to náhrady za zásahy u DN, podrobit analýze z několika hledisek. Tedy zhodnotit dosavadní vývoj při nastaveném systému a případně navrhnout odlišné řešení, které by tento zdroj stabilizovalo a nedávalo mu příležitost pro vznik velkých odchylek co do objemu finančních prostředků. Současně tak bylo cílem se zamyslet nad nalezením zjednodušení celého procesu vyžadování náhrad za zásahy u DN a předcházet zbytečným sporným argumentacím vůči pojišťovnám.

Jako každý systém i tento se vyvíjí. Od zavedení již uplynulo šest let, což je doba, která umožnila poznat negativní stránky tohoto nastavení a poskytla důvody k zastavení se a zamyšlení, zda a jak nadále systém modifikovat nebo jinak koncipovat.

Z textu, provedeného rozboru a zejména dosavadních zkušeností vyplynulo, že stávající systém se potýká s jasně definovanými problémy, které znesnadňují vyžadování náhrad (důkazní nouze na straně sboru, vyšší požadavky pojišťoven na rozsah předkládaných podkladů v žádostech o náhrady, vysoká administrativní zátěž na personální obsazení krajských ředitelství HZS) a dále snížení objemu přijatých prostředků, které i přes neklesající počet zásahů u DN výrazně snižuje valuaci systému a především očekávání, která měl přinést. Tento stav je nadále neudržitelný, a to zejména z pozice pohledu smysluplnosti ho nadále udržovat ve stávající formě.

Ve světle tohoto pojednání se ukazuje, jak významným zdrojem financování náhrady jsou, a je proto nutné již jednou zavedený institut dále udržovat a modifikovat za účelem upevnění jeho postavení v doplňkovém financování sboru.

POZNÁMKY:

- ¹ VAVERA, František. Vícezdrojové financování bezpečnostního systému v proměnách historie. 112. 2012, roč. XI, č. 8, s. 4-7, ISSN 1213-7057.
- ² § 23a zákona č. 160/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů.
- ³ § 44 zákona č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchranném sboru), ve znění pozdějších předpisů.
- ⁴ Nařízení vlády č. 263/2013 Sb., o paušální výši úhrady nákladů zásahu.
- ⁵ S M Ě R N I C E k vyúčtování náhrad za likvidační práce prováděné jednotkami HZS ČR v souvislosti s dopravními nehodami. Čj. MV-60880-2/PO-FIN-2010.
- ⁶ VAVERA, František. Úhrada nákladů za zásah jednotky požární ochrany. 112 [online]. 2013, XII (10/2013) [cit. 2020-03-11]. Dostupné z: <https://www.hzscr.cz/clanek/casopis-112-rocnik-xii-cislo-10-2013.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>.
- ⁷ HANUŠKA, Zdeněk, Květoslava SKALSKÁ a Milan DUBSKÝ. Integrovaný záchranný systém a požární ochrana: Modul I. Praha: MV-generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, 2010. ISBN 978-80-86640-59-4.
- ⁸ HODIS, Dalibor. Financování Hasičského záchranného sboru ČR. Praha, 2014. Diplomová práce. Policejní akademie České republiky v Praze. Vedoucí práce Ing. Milan Kný, CSc.
- ⁹ Nařízení vlády č. 263/2013 Sb., o paušální výši úhrady nákladů zásahu.
- ¹⁰ Vyhláška Ministerstva vnitra č. 247/2001 Sb., o organizaci a činnosti jednotek požární ochrany, ve znění pozdějších předpisů.
- ¹¹ Novela zákona o Hasičském záchranném sboru ČR - RJ: Návrh poslance Jana Hamáčka na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchranném sboru), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. In: Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 2020, ročník 2020, Sněmovní tisk 794/0, část 1/4. Dostupné také z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=794&CT1=0>

Literatura

- [1] HANUŠKA, Zdeněk, Květoslava SKALSKÁ a Milan DUBSKÝ. *Integrovaný záchranný systém a požární ochrana: Modul I*. Praha: MV – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, 2010. ISBN 978-80-86640-59-4.
- [2] HODIS, Dalibor. *Financování Hasičského záchranného sboru ČR*. Praha, 2014, 52 s. Diplomová práce. Policejní akademie České republiky v Praze. Vedoucí práce Milan Kný.
- [3] HODIS, Dalibor. *Analýzy stavu doplňkového financování Hasičského záchranného sboru ČR prostřednictvím náhrad od pojišťoven za zásahy jednotek požární ochrany u dopravních nehod*. Závěrečná práce. Praha: IVS, 2020. 72 s.
- [4] VAVERA, František. *Vícezdrojové financování bezpečnostního systému v proměnách historie*. 112. 2012, roč. XI, č. 8, s. 4–7. ISSN 1213-7057.
- [5] VAVERA, František. *Vícezdrojové financování bezpečnostního systému – mezinárodní srovnání*. 112. 2012, roč. XI, č. 9, s. 4–6. ISSN 1213-7057.
- [6] VAVERA, František. Úhrada nákladů za zásah jednotky požární ochrany. 112 [online]. 2013, XII (10/2013) [cit. 2020-03-11]. Dostupné z: <https://www.hzscr.cz/clanek/casopis-112-rocnik-xii-cislo-10-2013.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>
- [7] Zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- [8] Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.
- [9] Zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů.

- [10] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- [11] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- [12] Zákon č. 130/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- [13] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.
- [14] Zákon č. 160/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ve znění pozdějších předpisů.
- [15] Zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchranném sboru), ve znění pozdějších předpisů.
- [16] Nařízení vlády č. 263/2013 Sb., o paušální výši úhrady nákladů zásahu.
- [17] Vyhláška Ministerstva vnitra č. 247/2001 Sb., o organizaci a činnosti jednotek požární ochrany, ve znění pozdějších předpisů.
- [18] Pokyn generálního ředitele HSZ ČR č. 37/2015, kterým se stanoví pravidla statistického sledování mimořádných událostí, zásahové a ostatní činnosti jednotek požární ochrany a činnosti operačních a informačních středisek Hasičského záchranného sboru ČR a dokumentace o vedení zásahů.