

00/17

Prostředky zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání

Kontrola byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na rok 2000 pod číslem 00/17. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Zdeněk Smělík.

Cílem kontroly bylo prověřit hospodaření s prostředky zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, včetně požadavku na vyrovnání majetkové újmy ze státního rozpočtu.

Kontrolu provedly v období od září do prosince 2000 skupiny kontrolujících NKÚ z odboru sociálních věcí, školství a kultury a územního odboru jižní Morava.

Kontrolovanými osobami byly:

- A. Ministerstvo financí (dále jen „MF“);
- B. Česká pojišťovna, a. s. (dále jen „ČP“); Kooperativa, pojišťovna, a. s. (dále jen „Kooperativa“).

Námítky proti kontrolním protokolům podaly dvě kontrolované osoby. Námítky byly vypořádány vedoucími skupin kontrolujících rozhodnutími o námitkách.

Odvolání proti rozhodnutí o námitkách podalo MF. Odvolání bylo vypořádáno usnesením senátu NKÚ.

S e n á t N K Ú (ve složení: Ing. Zdeněk Smělík – předseda, JUDr. Jan Holeček, Mgr. Marie Hošková, Ing. Jana Krejčová – členové) na svém zasedání dne 28. února 2001

s c h v á l i l usnesením č. 00/17/5
k o n t r o l n í z á v ě r v tomto znění:

I.

Úvod

Zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání (dále jen „zákonné pojištění“) bylo jako dočasné řešení zařazeno do § 205d zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 37/1993 Sb., o změnách v nemocenském a sociálním zabezpečení a některých pracovněprávních předpisů (dále jen „zákoník práce“). MF vydalo s účinností od 22. 4. 1993 vyhlášku č. 125/1993 Sb., kterou se stanoví podmínky a sazby zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 125/1993 Sb.“). Touto úpravou došlo mj. k určení pojišťoven, u nichž by se měli zaměstnavatelé pojistit. Zákonem bylo stanoveno, že pojišťovny mají v případě majetkové újmy vzniklé provozováním

zákonného pojištění právo na úhradu této újmy ze státního rozpočtu, zatímco přebytek odvedou do státního rozpočtu. Pojišťovny jsou povinny vést evidenci o zákonném pojištění v účetnictví odděleně od evidence ostatních činností pojišťoven.

Do 1. 9. 1999 prováděly zákonné pojištění ČP, Kooperativa a Moravskoslezská KOOOPERATIVA, pojišťovna, a. s. (dále jen „MSK“). K tomuto datu se MSK sloučila s Kooperativou.

V období let 1993 – 1999 byly odvedeny ze zákonného pojištění do státního rozpočtu přebytky v celkové výši 3 537 mil. Kč. Podle usnesení vlády ze dne 16. 8. 1995 č. 447/1995 převedlo MF z tohoto přebytku v roce 1995 na účet státních finančních aktiv částku 678 mil. Kč s tím, že tyto prostředky budou využity pro zavedení nového systému zákonného pojištění. Úroky z tohoto účtu ve výši 152,8 mil. Kč byly dalším příjmem státního rozpočtu. MF uhradilo ze státního rozpočtu majetkovou újmu (ztrátu) z provozování zákonného pojištění, která vznikla u MSK v letech 1996 – 1999, celkem ve výši 561,5 mil. Kč.

II.

Skutečnosti zjištěné při kontrole:

A. Ministerstvo financí

1. MF stanovilo pojišťovnám na provoz zákonného pojištění správní režii pevnou sazbou ve výši 29,5 % z objemu přijatého pojistného. Od roku 1995 snížilo správní režii na 25 %. Do ukončení kontroly však MF nepředložilo podklady, resp. rozbor, jímž by prokázalo oprávněnost stanovené výše správní režie, ani nepřijalo potřebná opatření k tomu, aby správní režie byla vykazována podle skutečných nákladů vynakládaných pojišťovnami na provoz zákonného pojištění. Bez ohledu na tyto skutečnosti nebyla výše správní režie již 6 let měněna.

Vzhledem k tomu, že sazba správní režie je stanovena procentuálně k objemu vybraného pojistného, celkové náklady na správní režii rostou, i když počet vyřízených pojistných událostí včetně rent tomu neodpovídá.

Pro ilustraci provedli kontrolující výpočty výše správní režie u ostatních druhů neživotního pojištění ve vztahu k přijatému pojistnému. V roce 1999 bylo zjištěno, že správní režie u Kooperativy dosahovala 17,3 % a u ČP 12,04 % z přijatého pojistného neživotního pojištění.

2. Přebytky pojistného za předchozí rok mají pojišťovny podle ustanovení § 205d odst. 5 zákoníku práce odvádět do státního rozpočtu nejpozději do 30. 6. následu-

jícího roku. Přebytky prostředků pojišťovny ukládají na termínovaných vkladech, kde jsou úročeny až do doby odvodu do státního rozpočtu, přesto MF nezjišťovalo, zda součástí přebytku vykazovaného pojišťovnami jsou úroky za leden až červen následujícího roku, a nemělo přehled o tom, zda byly příslušné částky odvedeny do státního rozpočtu.

3. V letech 1998 a 1999 požádaly pojišťovny MF ve 26 případech (v minimální částce 250 tis. Kč) o posouzení žádostí o snížení, resp. o upuštění od vymáhání pohledávek vyměřených pojišťovnami z důvodů neplacení nebo pozdních úhrad pojistného v celkové výši 21 260 234 Kč. Využitím svého oprávnění MF snížilo pohledávky o 19 225 490 Kč, tj. o 90,4 % vyměřené částky.
4. MF neuplatnilo sankce za pozdní odvod přebytku, když v roce 1994 ČP odvedla do státního rozpočtu přebytek pojistného ve výši 389 375 566 Kč dne 14. 7. a v roce 1998 ve výši 264 383 000 Kč dne 16. 7., tj. 14 a 16 dnů po termínu stanoveném § 205d odst. 5 zákoníku práce.
5. MF v letech 1997 a 1998 vydalo dvě rozdílná stanoviska k vyhlášce č. 125/1993 Sb. týkající se odškodňování nově uplatněných nároků po 1. 1. 1993 z pracovních úrazů nebo nemocí z povolání, které byly zjištěny nebo vznikly před 1. 1. 1993. Až v listopadu 1998 stanovilo MF jednoznačný postup při odškodňování případů vzniklých před 1. 1. 1993.

B. Kooperativa, pojišťovna, a. s.; Česká pojišťovna, a. s.

1. Systematickou kontrolu včasnosti a úplnosti plateb pojišťovny neprováděly. Pro kontrolu dodržování platební povinnosti zaměstnavatelů bylo vybráno 506 organizací o počtu 10 – 19 zaměstnanců, které zahájily činnost v lednu 1997, v lednu 1998 a v lednu 1999. Bylo zjištěno, že Kooperativa z vybraného souboru 72 zaměstnavatelů, tj. 14,2 %, neevidovala jako plátce, u 66 případů, tj. u 13 %, neznala důvody ukončení plateb a ani je nezjišťovala. Dále kontrolující namátkově vybrali z registru ekonomických subjektů vedeného Českým statistickým úřadem soubor 98 existujících organizací. Z nich 7, tj. 7,1 %, nebylo u pojišťoven zaevidováno, a tedy pojistné neplatilo.

ČP v roce 1999 evidovala přijaté pojistné od cca 10 000 identifikovatelných subjektů a od cca 22 000 neidentifikovaných subjektů, tzn. subjektů, u nichž pojišťovně nebyly známy všechny sledované údaje, tj. obchodní jméno, resp. název, sídlo, identifikační číslo organizace, číslo účtu. U Kooperativy v roce 1999 nebylo možné ze zaúčtované částky 1 589 242 016 Kč přiřadit konkrétnímu plátcí pojistné ve výši 792 500 Kč.

2. Podle ustanovení § 205d odst. 6 zákoníku práce mají pojišťovny vést evidenci o zákonném pojištění v účetnictví odděleně od evidence ostatních činností pojišťoven. Kontrolou bylo zjištěno, že:

- pojišťovny výnosy z přijatého pojistného na zákonné pojištění v účetnictví odděleně nevedly a pro zjištění jejich odvodu používaly vlastní metody výpočtu, a proto nebylo možné ověřit skutečnou výši dosažených výnosů. Pouze Kooperativa zavedla oddělenou evidenci o výnosech až v září 1999;
 - pohledávky ze zákonného pojištění ČP vedla společně s ostatními pohledávkami. Kooperativa o pohledávkách vypočítaných jako zvýšené pojistné neúčtovala, jejich přehled vedla jen v operativní evidenci;
 - režijní náklady vedly pojišťovny v účetnictví za celou akciovou společnost. Samostatný účet správní režie zákonného pojištění pojišťovny nevedly.
3. Podle údajů uvedených ve výročních zprávách pojišťoven za rok 1999 bylo zjištěno, že správní režie zákonného pojištění stanovená vyhláškou č. 125/1993 Sb. je u Kooperativy vyšší o 7,7 % a u ČP vyšší o 12,96 % než u ostatních druhů neživotního pojištění.

4. Obě pojišťovny ve značné míře využívaly ustanovení § 15 vyhlášky č. 125/1993 Sb. k upuštění od vymáhání pohledávek (do výše 250 tis. Kč) u případů postižitelných podle § 12 odst. 9 téže vyhlášky.

Kooperativa v roce 1999 vypočítala zvýšené pojistné v 789 případech ve výši 15 011 954 Kč. Z toho prominula celkem 12 126 033 Kč, tj. 80,8 %. V 529 případech prominula zvýšené pojistné v plné výši.

ČP v letech 1993 – 1999 upustila od vymáhání zvýšeného pojistného ve 2 874 případech. Jednalo se o částku 24 621 183 Kč.

5. Pojišťovny za období od 1. 1. do 30. 6. následujícího roku neodvedly v letech 1994 – 1999 výnosy z přebytků pojistného ve výši cca 49 mil. Kč do státního rozpočtu.

III.

Systemové nedostatky

Kontrolou bylo zjištěno, že současná právní úprava zákonného pojištění je nedostatečná a nevyhovující, neboť:

- a) současný právní rámec nedává pojišťovně možnost získat údaje o povinných plátcích zákonného pojištění;
- b) není upravena součinnost mezi pojišťovnami, Českou správou sociálního zabezpečení a inspektoráty bezpečnosti práce pro uplatnění náhrady při zaviněném chování poškozeného;
- c) právní předpisy nestanovují závazné doklady pro likvidaci a výplatu pojistných plnění. Správám sociálního zabezpečení ani inspektorátům bezpečnosti práce není uloženo poskytovat potřebné doklady k ověření, resp. sdělovat výsledek šetření. Tato situace omezuje objektivní posouzení pojistné události a v důsledku toho pojišťovna nemůže uplatnit právo na náhradu, ačkoliv by podle ustanovení § 10 vyhlášky

- č. 125/1993 Sb. měla v případě zaviněného chování právo na náhradu až do výše poskytnutého plnění;
- d) právní předpisy nespécifikují podklady, na jejichž základě mohou být vypláceny náhrady za ztrátu na výdělek a při uznání invalidity. Zejména není upraven postup výpočtu náhrad (rent) u poškozených, kteří jsou vedeni v evidenci na úřadech práce;
- e) kontrola správnosti vykazované majetkové újmy hrazené ze státního rozpočtu a přebytků pojistného (včetně výnosů z nich) odváděných do státního rozpočtu nebyla MF konkrétně uložena a MF ji také neprovádí.

IV.

Vyhodnocení

Nejvýznamnějším problémem v oblasti zákonného pojištění je nedostatečná právní úprava této oblasti. Základní právní předpis pouze určuje pojišťovny, u nichž jsou zaměstnavatelé pojištěni pro případ své odpovědnosti za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání, upravuje nakládání s přebytky, případně hrazení majetkové újmy vzniklé z tohoto pojištění a vedení evidence. Vyhláškou č. 125/1993 Sb. byly podrobněji upraveny podmínky a sazby tohoto zákonného pojištění a výpočet a placení pojistného byly uloženy jako povinnost zaměstnavatelům; nebyla však upravena případná součinnost pojišťovny s jinými orgány pro provádění kontroly.

Průběžnou kontrolu placení zákonného pojistného ani jeho správnosti pojišťovny neprovádějí. Nedostatek kontroly značně komplikuje zjišťování i postih zaměstnavatelů, kteří nesplnili povinnost zaplatit pojistné, vzniklé ztráty musí být kryty státním rozpočtem.

Část plateb a značná část plátců je neidentifikovaná.

MF nezjistilo, že pojišťovny za roky 1994 – 1999 neodvedly do státního rozpočtu výnosy ve výši cca 49 mil. Kč.

V rozporu se zákonem pojišťovny výnosy z přijatého pojistného nevedly v účetnictví odděleně, pohledávky ze

zákonného pojištění vedly společně s ostatními pohledávkami a režijní náklady vedly v účetnictví za celou akciovou společnost. MF stanovilo pojišťovnám na provoz zákonného pojištění správní režii pevnou sazbou také též v rozporu se zákonem. Tato skutečnost se negativně promítá ve výši odvodu do státního rozpočtu, resp. vykazované ztrátě. MF do ukončení kontroly neprokázalo oprávněnost stanovené výše správní režie ani nepřijalo potřebná opatření k tomu, aby stanovená výše správní režie odpovídala skutečným nákladům vynakládaným pojišťovnami na provoz zákonného pojištění v souladu s § 205d zákoníku práce. I když počet pojistných událostí klesá, objem režijních nákladů trvale roste. S ohledem na zjištěné skutečnosti se vyhláškou stanovená sazba (trvajících již 6 let) ve výši 25 % z přijatého pojistného jeví jako nadhodnocená.

Pro ilustraci je v tabulce č. 1 uvedena sumarizace částek u vybraných ukazatelů zákonného pojištění za období let 1993 – 1999.

Tabulka č. 1

(v tis. Kč)

Přijaté pojistné	12 940 776
Správní režie	3 369 502
Odvody do státního rozpočtu (rozdíl mezi výnosy a náklady)	3 536 802
Vyplacená pojistná plnění	6 188 180
Majetková újma (ztráta)	561 456

Koncepci nového úrazového pojištění schválila vláda ČR usnesením ze dne 13. 1. 1994 č. 17 a uložila ministru práce a sociálních věcí předložit vládě do 30. 6. 1994 návrh zásad zákona o zákonném pojištění. Podle současného plánu legislativních prací vlády má Ministerstvo práce a sociálních věcí předložit věcný záměr zákona o úrazovém pojištění v 1. čtvrtletí roku 2002; vzhledem ke zjištěným skutečnostem je nutno zvážit vydání alespoň dílčích opatření pro nápravu v systému zákonného pojištění v kratším termínu.