



**Ministerstvo financí  
České republiky**

# KONZULTACE

**SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2021/ /EU,  
kterou se mění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/103/ES ze dne  
16. září 2009 týkající se pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu  
motorových vozidel a kontrole povinnosti uzavřít pro případ takové  
odpovědnosti pojištění**

oddělení Pojišťovnictví a penzijní produkty odbor Finanční trhy II  
sekce Mezinárodní vztahy a finanční trhy

8. 10. 2021

## **Cíl konzultace a konzultační proces**

Ministerstvo financí připravilo konzultaci ke změně směrnice 2009/103/ES o pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel a kontrole povinnosti uzavřít pro případ takové odpovědnosti pojištění. Cílem této konzultace je získat názory a náměty účastníků trhu a odborné veřejnosti na využití diskrecí v této směrnici obsažených.

Výsledky konzultace jsou důležité pro tvorbu nového zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Tento materiál slouží pouze pro potřeby Ministerstva financí a diskusi k danému tématu.

## **Lhůta pro vyjádření a kontakt**

Tento materiál vychází ze stavu právní úpravy ke dni 8. října 2021.

Lhůta pro zasílání připomínek je stanovena do 22. listopadu 2021.

Odpovědi na otázky, jakož i další připomínky, je možné zasílat elektronicky na e-mailovou adresu [pov@mfcz.cz](mailto:pov@mfcz.cz), a to s označením „Konzultace“.

## 1. Úvod do problematiky

V červnu 2021 bylo dosaženo dohody mezi Evropským parlamentem a Radou EU na návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2009/103/ES o pojištění občanskoprávní odpovědnosti z provozu motorových vozidel a kontrole povinnosti uzavřít pro případ takové odpovědnosti pojištění. V současnosti probíhají právně lingvistické úpravy a překlady do všech úředních jazyků EU s tím, že legislativní proces by měl být završen v závěru roku 2021.

Směrnice přináší řadu změn, které zásadním způsobem zasahují do současného stavu. Jednou z nich je i nová definice vozidla pro účely povinného pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Podle ní se za vozidlo považuje

a) *jakékoli motorové vozidlo výhradně s mechanickým pohonem pro pohyb po zemi, nikoli však po kolejích, mající:*

i) *maximální konstrukční rychlost vyšší než 25 km/h; nebo*

ii) *maximální čistou hmotnost větší než 25 kg a maximální konstrukční rychlost vyšší než 14 km/h;*

b) *jakékoli přípojně vozidlo, které má být v provozu s vozidlem uvedeným v písmenu a), bez ohledu na to, zda je připojeno, nebo odpojeno.*

*Aniž jsou dotčena písmena a) a b), invalidní vozíky určené výlučně pro osoby s tělesným postižením se nepovažují za vozidla uvedená v této směrnici.*

Současně s tím se doplnila definice „*provozu vozidla*“, kterým se rozumí *jakékoli použití vozidla, které v době nehody odpovídá obvyklé funkci vozidla jakožto dopravního prostředku, a to bez ohledu na vlastnosti vozidla a bez ohledu na terén, ve kterém je motorové vozidlo provozováno, a na to, zda vozidlo stojí, nebo je v pohybu.*

Z toho plyne, že po nabytí účinnosti právní úpravy implementující uvedené změny dojde oproti současnosti k rozšíření rozsahu vozidel podléhajících povinnému pojištění odpovědnosti z jejich provozu, které se tak bude vztahovat na všechna vozidla s deklarovanou maximální konstrukční rychlostí vyšší než 25 km/h a také na vozidla s deklarovanou maximální konstrukční rychlostí vyšší než 14 km/h, pokud jejich maximální čistá hmotnost bude vyšší než 25 kg. Současně s těmito podmínkami platí, že musí jít o vozidla s výhradně mechanickým pohonem, tedy dopravní prostředky vybavené motorem jako zdrojem pohybu, který výhradně prostřednictvím kola a osy zabezpečuje jeho přímočarý lineární pohyb, avšak s vyloučením vozidel pohybujících se po kolejích. Tím se vylučují vozidla, která se pohybují s použitím lidské síly jako např. kola, i když jsou vybavena pomocným motorkem, nebo s použitím zvířecí síly, anebo vznášedla. Za vozidla se pro účely směrnice považují také vozidla určená k tažení motorovými vozidly. Jediným vozidlem, které by sice v souladu s definicí vozidla bylo vozidlem podle směrnice, ale je z její působnosti vyjmuto, je invalidní vozík.

Další výraznou změnou vyplývající z definice užití vozidla je rozšíření povinnosti pojištění na jakýkoli terén, na kterém se používá. Nepůjde tak o jeho provoz na veřejných pozemních komunikacích, ale o jakékoli teritorium, např. soukromý pozemek, polní či lesní cesta, pole atp. V případě vozidel s dvojitým použitím, tedy jako dopravního prostředku nebo pracovního stroje, se bude pojištění odpovědnosti vztahovat pouze na takové použití vozidla, které lze považovat za dopravu, tj. přemístění osob, zvířat či věcí z jednoho místa na jiné.

Dopravou rozumíme účelný a zamýšlený pohyb dopravních prostředků po dopravních cestách. Produktem dopravy je přeprava (transport) jako pro cílevědomé přemístění osob, nákladu či zvířat dopravními prostředky po dopravních komunikacích. Dopravním

prostředkem se rozumí zpravidla pohyblivý hmotný objekt (těleso) nebo jiný technický resp. technologický soubor, sloužící k dopravě.

Pro účely této konzultace je nezbytné vysvětlit i pojem provoz vozidla a provozovatel vozidla. Motorové vozidlo je podle judikatury (R 9/1972) v provozu nejen tehdy, když se pohybuje, ale i tehdy, když sice stojí, ale v chodu je jeho motor. Provozem motorového vozidla je i příprava k jízdě a bezprostřední úkony po ukončení jízdy, stejně jako úkony potřebné k údržbě vozidla. Již samo uvedení motoru do chodu patří k provozu motorového vozidla bez ohledu na to, zda se vozidlo uvede do pohybu či ne, zda stálo na cestě, případně na jiném veřejnosti přístupném prostranství, nebo ještě v garáži, a uvedl-li jeho motor do chodu sám provozovatel nebo jeho zaměstnanec. Mezi okolnosti mající původ v provozu patří i nedostatky nebo vady materiálu, i nerozpoznatelné. Motorové vozidlo je v provozu i tehdy, jestliže v důsledku selhání řidiče vytvoří překážku pro ostatní účastníky provozu (i provozu jiného druhu), která pro ně představuje bezprostřední nebezpečí kolize, a to bez ohledu na skutečnost, zda je v okamžiku škodné události v chodu motor takového vozidla nebo zda se vozidlo stalo bezprostředně před škodnou událostí nepojížděným a z jakých důvodů. Selháním řidiče se rozumí jakékoli volní i mimovolní chování, jež je v příčinné souvislosti se vznikem škody, od úmyslného jednání (sebevražedný pokus, útok vozidlem, záměrné poškození vozidla), přes nedbalostní jednání (běžné nehody způsobené porušením pravidel silničního provozu), až po nezaviněná jednání (nezvládnutí složité dopravní situace, zdravotní indispozice).

Pojem „provozovatel vozidla“ používá právní řád v různých významech a lze se proto setkat s různými vymezeními tohoto pojmu v závislosti na jeho účelu. Na jedné straně existují definice, které vlastnost provozovatele vozidla konstitutivně spojují se stavem zapsaným v registru silničních vozidel [např. § 2 odst. 15 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, nebo § 2 písm. b) zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu]. Na druhé straně existují definice, které za rozhodující pro určení provozovatele vozidla považují skutečný právní nebo faktický stav (např. definice provozovatele pro účely ustanovení občanského zákoníku týkající se náhrady újmy způsobené provozem dopravních prostředků; tato definice sice není v občanském zákoníku uvedena výslovně, ale dovozuje ji ustálená soudní praxe i odborná literatura).

Při řešení otázky, která z výše uvedených definic se má použít při výkladu pojmu provozovatele vozidla pro účely zákona upravujícího pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, je třeba vzít v úvahu, že tento institut úzce navazuje na právní úpravu náhrady újmy v občanském zákoníku. Je proto třeba vycházet z toho, jak je pojem „provozovatel vozidla“ chápán v ustanoveních občanského zákoníku týkajících se náhrady újmy způsobené provozem dopravních prostředků. Podle § 2927 odst. 1 věty první občanského zákoníku platí, že kdo provozuje dopravu, nahradí škodu vyvolanou zvláštní povahou tohoto provozu. Podle § 2927 odst. 1 věty druhé občanského zákoníku má stejnou povinnost i jiný provozovatel vozidla, plavidla nebo letadla, ledaže je takový dopravní prostředek poháněn lidskou silou. Ustálená soudní praxe i odborná literatura se shodují v závěru, že provozovatelem vozidla podle § 2927 odst. 1 věty druhé občanského zákoníku je ten, „kdo má právní a faktickou možnost dispozice s dopravním prostředkem“, tedy rozhoduje o tom, kdy, kde a za jakých podmínek bude vozidlo provozováno. Provozovatelem vozidla tak je zpravidla jeho vlastník, ale může jím být i osoba od vlastníka odlišná, kterou k provozování vozidla opravňuje dohoda mezi ní a vlastníkem. V takovém případě je pro určení provozovatele vozidla rozhodující obsah této dohody, resp. rozsah práv a povinností, které vlastník dohodou na tuto osobu přenesl. Dále panuje shoda, že pro postavení provozovatele vozidla je

charakteristická určitá dlouhodobost, tedy je-li vozidlo krátkodobě pronajato nebo půjčeno, nájemce nebo vypůjčitel se provozovatelem vozidla nestává. Nelze-li provozovatele vozidla určit, má se v souladu s § 2930 občanského zákoníku za to, že jím je vlastník dopravního prostředku.

Předkládaná konzultace si tak klade za cíl zjistit názory jak odborné, tak i laické veřejnosti na možnosti a způsoby využití odchylek od povinnosti pojištění odpovědnosti, které směrnice umožňuje. Je však třeba vzít v úvahu, že tyto odchylky jsou možné převážně za předpokladu, že osoby poškozené provozem vozidel budou odškodněny jiným způsobem než z daného pojištění, resp. z garančního fondu, jehož tvorba je povinností vyplývající ze směrnice. Jedná se o následující odchylky:

## **A. Motoristický sport**

Směrnice se nevztahuje na použití vozidla při závodech motoristického sportu a činnosti, včetně závodů, soutěží, tréninku, testování a předvádění v omezeném a ohraničeném prostoru, pokud členský stát zajistí, aby organizátor aktivity nebo jakákoli jiná strana měla alternativní pojištění nebo záruku pokrývající škody způsobené jakékoli třetí straně, včetně diváků a dalších přihlížejících, kromě zúčastněných řidičů a jejich vozidel.

Motoristický sport a činnosti s tím související představují výrazně vyšší riziko, než jakým je běžný provoz vozidla. Je tak vhodné danou výjimku využít a organizátorům těchto aktivit stanovit povinnost pojištění kryjícího újmy způsobené při těchto činnostech osobám, které nejsou přímo jejich účastníky nebo organizátory. V případě nesplnění této povinnosti by vzniklou újmu nahradila ČKP z garančního fondu.

### Otázky ke konzultaci:

1. Považujete za vhodné vyjmutí motoristického sportu a činností s tím souvisejících z povinného pojištění odpovědnosti z provozu vozidla?
2. Pokud ano, upřednostňujete k pokrytí vzniklých nároků na náhradu újmy způsobené při těchto činnostech alternativní pojištění nebo finanční záruku organizátora těchto činností?

## **B. Dočasně nebo trvale vyřazená vozidla**

Členskými státy se umožňuje odchýlit se od povinnosti pojištění odpovědnosti, pokud jde o vozidla, která byla dočasně nebo trvale vyřazena z provozu, pokud je takové opatření ověřitelné. Členský stát musí v takovém případě zajistit, aby se s takovými vozidly registrovanými v EU zacházelo stejně jako s vozidly, pro která nebyla splněna povinnost pojištění odpovědnosti.

Tato výjimka platí pro vozidla vedená v registru silničních vozidel i v současné právní úpravě, osvědčila se a předpokládá se její ponechání i v nové právní úpravě. Tento postup však nelze uplatnit u vozidel neregistrovaných v uvedeném registru. Jako řešení se nabízí jejich vyjmutí z povinnosti pojištění odpovědnosti, pokud jejich provozovatel učiní taková opatření, která znemožní užití těchto vozidel v provozu, např. odstraněním kol, vyjmutím baterie atp.

Ve všech případech by užití takového vozidla v provozu bylo porušením zákona a škoda jím způsobená by byla hrazena z garančního fondu s následným regresem proti provozovateli vozidla.

Otázky ke konzultaci:

1. Souhlasíte se zachováním výjimky z pojištění odpovědnosti v případě vozidel vedených v registru silničních vozidel jako vozidla vyřazená z provozu?
2. Souhlasíte s rozšířením této výjimky i pro neregistrovaná vozidla, pokud ano, mělo by být učiněno uvedené opatření pro zamezení jejich provozu nebo jiné, vámi navržené opatření?

**C. Vozidla provozovaná na místech s omezeným přístupem veřejnosti**

Směrnice umožňuje členským státům zavedení výjimky z pojištění odpovědnosti v případě vozidel používaných výhradně na místech s omezeným přístupem veřejnosti, jako jsou např. uzavřené výrobní závody, letiště, sklady atp. Stejně jako v předchozím případě musí členský stát zajistit, aby se s takovými vozidly registrovanými v EU zacházelo stejně jako s vozidly, pro která nebyla splněna povinnost pojištění odpovědnosti.

Využití této výjimky je spojeno s problémy při vymezení místa, které je fyzicky nebo právně nepřístupné veřejnosti, což by mohlo vést k nejistotě, resp. různým výkladům a vyvolávat soudní spory.

Otázky ke konzultaci:

1. Souhlasíte s využitím výjimky z pojištění odpovědnosti v případě provozu vozidel na místech veřejně nepřístupných?
2. Pokud ano, jak by mělo být takové místo vymezeno?

**D. Vozidla neschválená k provozu na veřejných pozemních komunikacích**

Členské státy mohou nevyžadovat pojištění odpovědnosti u vozidel, která nejsou schválena pro použití na veřejných pozemních komunikacích. Podle stávající právní úpravy může ve výjimečných případech silniční správní úřad vydat rozhodnutí o povolení zvláštního užívání pozemní komunikace, např. pro užití pozemní komunikace vozidly s nízkou nejvyšší povolenou rychlostí, pásovými vozidly či vozidly, jejichž rozměry nebo hmotnost přesahují míru stanovenou právními předpisy. Jedná se např. o samojízdné pracovní stroje, jakými jsou také zahradní traktory a jiné mobilní stroje, průmyslová zařízení schopná přepravy nebo vozidla bez karoserie.

I v těchto případech musí členský stát zajistit, aby se s takovými vozidly registrovanými v EU zacházelo stejně jako s vozidly, pro která nebyla splněna povinnost pojištění odpovědnosti.

Otázky ke konzultaci:

1. Souhlasíte s využitím výjimky z pojištění odpovědnosti v případě provozu vozidel neschválených k provozu na veřejných pozemních komunikacích?

2. Pokud nesouhlasíte, jak by mělo být plnění povinnosti pojištění odpovědnosti kontrolováno?

### **E. Výjimka pro plnění z garančního fondu**

Nově směrnice umožňuje těm členským státům, které využily možnosti nepožadovat pojištění odpovědnosti u vozidel, jejichž použití na veřejných komunikacích není povoleno, odchýlit se také od povinnosti uhradit jejich provozem způsobenou újmu z garančního fondu, pokud ke škodné události došlo na místě nepřístupném veřejnosti.

K tomu je třeba poznamenat, že i při využití této výjimky vzniká otázka vymezení právního nebo fyzického omezení přístupu vnitrostátními právními předpisy a z toho vyplývající riziko právních sporů.

#### Otázky ke konzultaci:

1. Souhlasíte s využitím výjimky z plnění z garančního fondu v případě újmy způsobené provozem vozidel neschválených k provozu na veřejných pozemních komunikacích, ke které došlo na místě nepřístupném veřejnosti?
2. Pokud ano, jakým způsobem byste vymezili veřejně nepřístupné místo?

### **F. Omezení plnění z garančního fondu**

Členským státům, které v případě odcizení nebo násilného zmocnění se vozidla stanoví povinnost nahradit újmu způsobenou jeho provozem z garančního fondu, se umožňuje, aby v případě škody na majetku nepřesahující částku 250 EUR nesl tuto škodu poškozený. V přepočtu se jedná o částku cca 6 250 Kč.

Význam tohoto omezení spočívá ve snížení nároků na plnění z garančního fondu úhradou škod, které mohou být časté a přitom nepředstavují významný dopad do majetkové sféry poškozeného, resp. škůdce, na kterém může poškozený tuto částku uplatnit. Snížení nároků na garanční fond, který je financován z příspěvků pojišťoven, tedy v konečném důsledku vede ke snížení nároku na pojistné hrazené pojistníky.

#### Otázky ke konzultaci:

1. Souhlasíte s využitím možnosti uvedeného omezení plnění z garančního fondu?
2. Pokud ano, mělo by toto omezení představovat uvedenou maximální částku nebo částku nižší? V případě druhé možnosti uveďte částku a její zdůvodnění.

### **G. Nástroje pro srovnání cen**

Členské státy se mohou rozhodnout certifikovat (schvalovat) nástroje, které spotřebitelům umožňují bezplatně porovnat ceny, tarify a krytí mezi poskytovateli povinného pojištění odpovědnosti jako nezávislý nástroj pro srovnání. Takový nástroj musí

- a) být provozně nezávislý na poskytovatelích povinného pojištění a musí zajišťovat rovné podmínky pro poskytovatele povinného pojištění odpovědnosti;
- b) uveřejnit své vlastníky a provozovatele;



- c) stanovit jasná a objektivní kritéria, na nichž je srovnání založeno;
- d) používat prostý a jednoznačný jazyk;
- e) poskytovat přesné a aktuální informace a uvádět čas poslední aktualizace;
- f) každému poskytovateli povinného pojištění odpovědnosti umožnit účast ve srovnání, zahrnovat širokou škálu nabídek pokrývající významnou část trhu, není-li tato podmínka splněna, musí o tom být spotřebitel informován;
- g) poskytovat účinný postup v případě oznámení nesprávných informací;
- h) obsahovat prohlášení o tom, že informace jsou založeny na datech poskytnutých poskytovateli povinného pojištění odpovědnosti a nezavazují ke sjednání pojištění.

#### Otázky ke konzultaci:

1. Souhlasíte s využitím možnosti certifikovat srovnávací nástroje?
2. Pokud ano, souhlasíte s uvedenými podmínkami, popř. navrhněte jejich rozšíření s odůvodněním.
3. Kdo by, podle vašeho názoru, měl tyto nástroje certifikovat a z jakého důvodu?

### **Bod diskuze netýkající se novely směrnice**

#### **H. Krytí škod na předních sklech vozidel**

K posouzení se předkládá možnost vyloučit z pojistného krytí v pojištění odpovědnosti z provozu vozidla škody způsobené poškozením předního skla vozidla, pokud současně s touto škodou nevznikla na vozidle jiná škoda převyšující částku 5 000 Kč. Jedná se o nezanedbatelné množství škod, u kterých existuje předpoklad velkého množství podvodných jednání. Ve skutečnosti ten, kdo škodu opravdu utrpí provozem jiného vozidla, bývá v důkazní nouzi, neboť v okamžiku vzniku škody se těžko určuje pachatel, kdežto v případě podvodného jednání se dostatečné důkazy obstarají. S ohledem na rostoucí ceny oprav se tak tyto škody promítají i do výše pojistného. Přitom všechny pojišťovny nabízejí zároveň s pojištěním odpovědnosti z provozu vozidla dostupné připojištění skel, kdy se oprava hradí z tohoto připojištění bez ohledu na příčinu poškození.

#### Otázky ke konzultaci:

1. Souhlasíte s vyloučením z pojistného krytí škod na předních sklech vozidla?
2. Pokud ano, souhlasíte s uvedenou podmínkou vzniku současné škody na vozidle, popř. navrhněte jinou podmínku s odůvodněním.