



V Praze 16. ledna 2019
Čj.: 1054/18

Stanovisko

k

návruhu zákona, kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I. Úvod

Předmětem novely zákona o silniční dopravě je převážně úprava pravidel provozování taxislužby a tomuto tématu se také věnuje zpráva z hodnocení dopadů regulace (dále též zpráva RIA).

Navržená novela obsahuje i několik nových úprav, které se taxislužby netýkají a kterým se RIA nevěnuje, přestože nejméně v jednom případě nelze vyloučit dopady do podnikatelského prostředí v silniční dopravě.

Z obsahu novely i z textu RIA lze nepřímo odvodit, že cílem novely je **především významně změnit podmínky na trhu taxislužby**. Lze odvodit, že cílem je přidat povinnosti provozovatelům elektronických aplikací na zprostředkování komerční osobní přepravy, přidat povinnosti řidičům, kteří tyto aplikace využívají, a v jedné z variant zásadním způsobem zatížit povinnostmi také zákazníky těchto služeb, přidat nové povinnosti a zavést nové odpovědnosti všem druhům zprostředkovatelů taxislužby (bez ohledu, zdali se jedná o elektronické zprostředkování nebo jiné) a současně odebrat některé nepříliš významné (a pro stát nedůležité) povinnosti především řidičům klasické taxi-slужby zprostředkovávané přes telefonickou objednávku. Zpráva RIA pak v závěru uvádí, že vymahatelnost některých nových povinností (vymahatelnost práva) na zahraničních zprostředkovatelích bude problematická a málo účinná a skutečné dopady na trh taxislužby proto mohou být menší a zprostředkované především přes domácí dopravce (řidiče), jimž se podmínky zhorší.

II. Připomínky a návrhy změn

Definice problému: v příslušné části problém definován není, pokud za definici problému nepovažujeme slova „*Aktuální společenskopolitická situace vyvolala potřebu revize právní úpravy taxislužby...*“. Z hlediska obecných zásad zpracování RIA se nejedná o dostatečný popis problému. Některé aspekty problému lze odvodit z kapitoly „Popis existujícího právního stavu“, a zejména z kapitoly „Konkretizace problémů a východiska řešení“, avšak i v těchto případech jsou popisy vágní, neúplné, nesrozumitelné a obsahují převážně různá tvrzení, která nejsou vysvětlena, popsána, doložena, podpořena argumenty, nejsou ověřitelná, není zřejmé, o jaké zdroje se opírají. Část „Definice problému“ ani navazující kapitola tedy problém nedefinují, nezdůvodňují různá dílčí tvrzení, **neuvádějí fakta, informace nebo čísla**.

Popis cílového stavu předkladatel neuvádí, tato kapitola ve zprávě chybí. Cílový stav nelze odvodit ani nepřímou z ostatních kapitol. Z určitých částí textu by snad šlo odvodit, se značnou mírou nejistoty, některé dílčí rysy cílového stavu, např. vyšší daňový výběr od provozovatelů taxislužby, zavedení možnosti trestání zprostředkovatelů taxislužby, avšak v těchto i v ostatních případech by se jednalo o interpretaci čtenáře zprávy RIA, závislou na jeho chápání nepřiliš strukturovaného a neúplného textu.

Identifikace dotčených subjektů je formální a nerozlišuje mezi různými uživateli taxislužby, mezi různými druhy uživatelů různých forem přepravy, různými formami zprostředkování, apod. Jelikož je zřejmé, že navrhovaná novela bude mít značně různé dopady na různé skupiny zákazníků i na různé druhy zprostředkování a potenciálně významně změni podmínky na trhu osobní smluvní přepravy, nelze takto formální identifikaci dotčených subjektů přijmout.

Návrh variant je nedostatečný, není zřejmé, jaké konkrétní změny se ve které variantě navrhuji (např. formulace „*Součástí této varianty by byla náprava některých dílčích nedostatků právní úpravy...*“, aniž by bylo uvedeno jakých nedostatků), je nejednoznačný (např. formulace „*Vhodný by byl návrat k požadavku...*“, aniž by bylo zřejmé, zdali se takový požadavek navrhuje či nikoliv), a je zřejmě neúplný. Varianta 1 „Jednotná taxislužba“ je patrně uvedena jen kvůli počtu variant a není brána vážně. I z popisu variant se zdá, že smyslem textu je podpořit jednu dopředu vybranou variantu.

Zpráva **neobsahuje identifikaci nákladů a přínosů** jednotlivých variant, která je povinnou součástí dle obecných zásad zpracování RIA. Některé náklady a přínosy lze zjistit z kapitoly **Vyhodnocení nákladů a přínosů variant a zhodnocení rizika**, avšak ve většině případů se ani zde nejedná o náklady nebo přínosy, ale o „výhody“ či „negativa“, která ovšem nepředstavují náklady, jak je požadují obecné zásady. Výjimku představuje uvedení jednoho typu nákladů pro stát, neboť v obou nových variantách jsou vypočteny náklady na tisk nálepek pro označení vozidel taxislužby.

Vyhodnocení nákladů a přínosů není uvedeno, přestože jedna z kapitol má tento název, neboť nebyly identifikovány náklady ani přínosy ani jedné z variant. Vyhodnocení neobsahuje fakta, informace, tím méně čísla, s jednou výjimkou (viz dále). Formulace „přínosů“ jsou nejasné, vágní, nejsou ani zdůvodněny, ani kvalitativně ani kvantitativně určeny a neobsahují informace, na jejichž základě by je bylo možné vyhodnotit. Náklady nejsou s výše uvedenou výjimkou uváděny vůbec, namísto nich jsou formulovány „nevýhody“ či „negativa“, což je samo o sobě nedostatečné, jejich formulace jsou navíc diskutabilní, zpravidla nepodložené, jedná se často o tvrzení, nikoliv o vysvětlení a nelze je vyhodnotit či porovnat. I kdybychom snad připustili, že „nevýhody“ a „negativa“ představují použitelné informace (což nepřipouštíme), jsou nahlíženy z pozice státu, nikoliv z pozice jednotlivých dotčených subjektů, když je přitom v některých případech zřejmé, že přínosy pro jednu skupinu (stát) vyvolají náklady pro jinou skupinu (zprostředkovatele a/nebo dopravce, a také zákazníky).

Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení je vágní, bez řádného zdůvodnění a neodpovídá metodickým požadavkům. Působí tak, že „nejvhodnější varianta“ byla vybrána předem a zbývající představují jen formální cvičení, aby se učinilo zadost požadavkům na zpracování zprávy RIA.

Implementace doporučené varianty a vynucování uvádí, že vynucování práva vůči zahraničním zprostředkovatelům bude pravděpodobně problematické a málo účinné, což, je-li pravda, zpochybňuje nejen smysl celé právní úpravy (což není předmětem zkoumání RIA), ale také celou předchozí zprávu RIA, jakkoliv je zcela nedostatečná, neboť obtíže při vynucení práva vůči jedné (a v tomto případě značně velké) skupině působící na trhu jsou nepochybně součástí nákladů, s nimiž je třeba uvažovat – a to nákladů jak pro stát (vynucující právo), tak nákladů pro domácí subjekty na trhu působící, na které dopadnou nové povinnosti, které budou vůči nim snáze vynutitelné a tudíž je nové náklady zatíží více než subjekty zahraniční a tím zhorší místní

podnikatelské prostředí a pokud přesáhnou určitou míru, mohou zhoršit konkurenceschopnost českých subjektů.

Přezkum účinnosti regulace neobsahuje informace o tom, jaké cíle či jaké skutečnosti budou přezkoumávány, protože zpráva RIA neobsahuje výchozí stav ani cílový stav, není zřejmé, co se vlastně bude přezkoumávat, jaký výsledek, jaké konkrétní dílčí skutečnosti cílového stavu budou považovány za úspěšné či neúspěšné dosažení cíle právní úpravy, není uvedeno, jaké postupy či metody přezkumu regulace, resp. zejména není uvedeno, jakým způsobem bude účinnost novely po jejím zavedení přezkoumána, kdy k přezkumu dojde, apod.

Navržená novela obsahuje i několik nových úprav, které se taxislužby netýkají a kterým se RIA nevěnuje, přestože nejméně v jednom případě, a to u povinností zahraničních přepraveců uvedené v §27, nelze vyloučit dopady do podnikatelského prostředí v silniční dopravě v České republice.

Dílčí poznámky a připomínky:

Poznámky a připomínky níže pouze ilustrují předchozí připomínky k jednotlivým částem zprávy RIA. Dále uváděné dílčí připomínky nezahrnují všechny možné nedostatky zprávy RIA a všechny dílčí poznámky, pouze poukazují na příkladech na závažné nedostatky zprávy RIA.

Str. 3, odst. v pořadí 2. zprávy uvádí: „*V praxi se však následně ukázalo, že postupně dochází k obcházení právní úpravy v neprospěch zákazníků.*“

V čem spočívá neprospěch zákazníků? Jak je tento neprospěch četný, častý, jak velký, co o neprospěchu zákazníků v současnosti víme?

Str. 4., odst. v pořadí 2. zprávy uvádí: „*Bez ohledu na zmíněné nelegální praktiky je proto na místě vzhledem ke společenskému vývoji zvážit, zda stávající právní úprava poskytuje cestujícím adekvátní způsob ochrany jejich zájmů.*“

„Nelegální praktiky.“ nejsou nikde vysvětleny, popsány, tím méně doloženy. Samo vyjádření „...zmíněné nelegální praktiky.“ je nesprávné, protože žádné praktiky, ať legální či nelegální, v textu výše popsány nejsou.

Dále nikde není ani „zmíněno“, natožpak uvedeno, popsáno, tím méně doloženo, v čem je současná ochrana zájmů cestujících neadekvátní, jak se to ve skutečnosti projevuje, jak často, jak vážně, jaké jsou skutečné, **projevené důsledky** pro cestující a v jaké míře.

Str. 7., odst. v pořadí 3. zprávy uvádí: „*V souvislosti s nastavením právního rámce pro sdílenou ekonomiku se objevila společenskopolitická diskuze o tom, že na dopravce nebo řidiče, kteří svou činnost vykonávají pouze v malém rozsahu, by neměla dopadat zákonná pravidla pro provozování taxislužby. Takový záměr je však nutno označit za zcela nereálný, neboť by způsobil destrukci celého trhu taxislužby. V souvislosti s provozováním taxislužby se často hovoří o vysokých daňových únicích,...*“

Nereálnost záměru (výše uvedeného), který by způsobil „destrukci taxislužby“ není podložena ani vysvětlena, neobsahuje ani odkazy na fakta, čísla, apod. Obrat „...často se hovoří...“ není argumentem ani důkazem.

Str. 7., odst. v pořadí 5. zprávy uvádí: „*Nemožnost účinně zamezit nekalým praktikám některých společností zprostředkujících taxislužbu mobilními aplikacemi v České republice naplno ukázala, jak je potřebné regulovat postavení zprostředkovatelů taxislužby.*“

Nekalé praktiky nejsou v RIA popsány. Není uvedeno, o jaké praktiky se jedná, koho poškozuje, s jakými důsledky je někdo poškozen, jak jsou tyto důsledky velké či závažné.

Dále platí, že je třeba vědět, proč těmto „praktikám“ stát nedokázal zamezit. Nejdříve je třeba doložit a vysvětlit, že toto „nedokázal zamezit“ není způsobeno neschopností státu, jeho neefektivní činností, organizací, kapacitami, apod., než se přistoupí k tvrzení, že „nedokázal zamezit“ je způsobeno nedostatečností právní úpravy, a i pak je třeba tuto nedostatečnost doložit, vysvětlit a uvést její příčiny a důsledky. Což učiněno nebylo.

Str. 10., odst. v pořadí 2. zprávy uvádí: „*Nic nebrání používání taxametru jako záznamového zařízení i při přepravách objednaných přes mobilní aplikaci – naopak výhodou by byla možnost i při přepravě přes aplikaci účtovat jízdné na základě změřené vzdálenosti.*“

Ze zprávy nevyplývá, ani se neuvádí, proč by použití taxametru při objednávání přes aplikaci byla výhoda, není uvedeno pro koho by to byla výhoda, pro které (typy) dopravce či řidiče, zdali by to byla výhoda pro zákazníky a v čem by pak spočívala, a pro jaký typ zákazníků.

Str. 10., odst. v pořadí 2. zprávy uvádí: „*Vhodný by byl návrat k požadavku na zaručený elektronický podpis na základě kvalifikovaného certifikátu v případech, kdy by předchozí písemná smlouva o přepravě byla uzavírána v elektronické podobě.*“

Uvedený návrh de facto znemožňuje zákazníkům využívat elektronické aplikace pro objednání přepravy, neboť každý zákazník by musel mít elektronický podpis s kvalifikovaným certifikátem, aby si mohl objednat dopravu, což je absurdní. Zvláště pak tento požadavek vyvolává nemalé náklady na straně zákazníků, a to jak přímé finanční, tak zejména ekonomické kvůli času a procesu získání takového podpisu.

Dále je zřejmé, že zaručený elektronický podpis na základě kvalifikovaného certifikátu při objednání přepravy přes elektronickou aplikaci zcela změnil podmínky pro významnou část stávajících zákazníků, zvýší jim náklady, mnohé z nich odradí, povede ke zcela novým podmínkám na trhu – to nelze přejít tvrzením „doprovci jsou ochotni nést zatížení právními povinnostmi“ (viz str. 12. náklady u varianty jednotná taxislužba).

To vše je nezbytné uvažovat jak při identifikaci nákladů, tak při porovnání nákladů a přínosů. Což se neděje.

Str. 10., odst. v pořadí 3. zprávy uvádí: „*Součástí této varianty by byla náprava některých dílčích nedostatků právní úpravy, zejm. zakotvení povinností zprostředkovatelů taxislužby, ochrana spotřebitele při subdodavatelství, zavedení označení vozidel taxislužby identifikační nálepkou i v segmentu smluvní taxislužby, možnost virtuálně zadržet průkaz řidiče taxislužby apod.*“

Není uvedeno, jak bude náprava dosaženo, jakých dílčích nedostatků jakou součástí právní úpravy či jakými konkrétními požadavky z právní úpravy vyplývajícími, s jakými důsledky na jaké dotčené skupiny. Jelikož nejsou uvedeny žádné konkrétní skutečnosti či požadavky, není možné identifikovat jejich náklady a přínosy ani nositele (dotčené skupiny) těchto nákladů a přínosů, a nelze tedy náklady či přínosy porovnávat. Což se také ve zprávě neděje.

Str. 11, nulová varianta, přínosy uvádí: „*Žádné (přínosy) vyjma stability právní úpravy.*“

Toto tvrzení je z pohledu RIA nepřijatelné už ze samé podstaty metodiky, neboť každá varianta má zpravidla nějaké přínosy pro určitou dotčenou skupinu, jakkoliv třeba společensky nežádoucí. Samo toto tvrzení proto dokládá nedostatečnost RIA.

Str. 11 a 12, nulová varianta náklady uvádí: „*V tomto směru nová právní úprava zakotvuje možnost sankcionovat přímo zprostředkovatele taxislužby a v případě zásadního porušování právní úpravy i zákaz jeho činnosti.*“

Přestože by se mělo jednat o „náklad“, není zřejmé, v čem spočívá. Dále není zřejmé, jaké náklady (a pro koho) vyvolá povinnost zprostředkovatele jakékoliv taxislužby ručit za jednání řidičů a být sankcionován až zbaven oprávnění podnikat. Potenciální náklady pro zprostředkovatele, pro řidiče i pro zákazníky přitom mohou být značné a zásadní. Komise RIA přitom opomíjí, zdali vůbec může zprostředkovatel taxislužby ručit za dopravce či řidiče.

Str. 12, varianta jednotná taxislužba, přínosy, uvádí: „*Lze očekávat mnohem lepší kontrolovatelnost vozidel v rámci segmentu smluvní taxislužby, tím i snížení míry porušování právních povinností v tomto segmentu a lepší vymahatelnost práva.*“

Nikde není uvedeno ani z textu nevyplývá, že problémy špatné vymahatelnosti jsou způsobeny nedostatečnou identifikací; jelikož není uvedeno, o vymození jakého práva (povinnosti) se jedná, nelze ani nepřímou a v abstraktní rovině logicky dovodit, zdali označení vozů vymahatelnost práva zlepší či nikoliv, proč, jakým způsobem či jakými postupy, v jaké míře. Ve zprávě se také neuvažují otázky kapacit státu pro kontrolní činnost.

Str. 12 a 13, varianta jednotná taxislužba, přínosy, uvádí: *“Přínosem této varianty, stejně jako u varianty dílčí liberalizace, je dále zavedení povinností zprostředkovatelů taxislužby, což přispěje k tomu, že dopravci a řidiči v taxislužbě budou držiteli příslušných veřejnoprávních povolení (koncese dopravce a oprávnění řidiče taxislužby). V případě porušení těchto předpokladů bude zprostředkovatelům taxislužby hrozit zákaz činnosti.”*

Ve zprávě není uvedeno, v čem bude přínos spočívat a pro koho, dále není uvedeno a nelze to odvodit z textu výše, jak velký přínos to bude. Bude se snad jednat o přínos zprostředkovatelům taxislužby tím, že jim přibudou povinnosti?

Dtto str. 15, varianta liberalizace, přínosy.

Str. 12 a 13, varianta jednotná taxislužba, náklady, uvádí: *„Z jednání pracovní skupiny při Ministerstvu dopravy nicméně vyplývá ochota dopravců nést vysoké zatížení právními povinnostmi, pokud to přispěje k zamezení nelegálních praktik dopravců využívajících vybrané aplikace.“*

Zpráva neuvádí, o jaké náklady se bude jednat, ani ochota jakých dopravců je myšlena – kolik zákazníků „ochotní dopravci“ reprezentují, jaký podíl na trhu mají? Jsou ochotní všichni významní dopravci, kteří na trhu působí? Nejedná se o povinnosti vůči některým dopravcům více diskriminační než vůči jiným a tím vyvolávající odlišné náklady pro různé dopravce? A jak se náklady povinností přenesou na zákazníky?

III. Shrnutí připomínek

Z hlediska obecné definice problému vlastní legislativní návrh reaguje na současnou problematickou situaci.

Zpráva RIA

- neidentifikuje a nepopisuje problém nebo problém uvádí vágně, neúplně, a nesrozumitelně,
- cílový stav není uváděn,
- neidentifikuje náklady a přínosy, s výjimkou některých nákladů pro stát, a tudíž neumožňuje ani jejich vyhodnocení. Uváděná „negativa“ nebo „nevýhody“ nejsou náklady v tom smyslu, jak je požaduje metodika RIA.
- popis variant je obtížně srozumitelný a není z něj zřejmé, jaké konkrétní změny se ve které variantě navrhuje. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení je vágní, bez řádného zdůvodnění a neodpovídá metodickým požadavkům;
- přezkum účinnosti regulace neobsahuje informace o tom, jaké skutečnosti a jakým způsobem budou přezkoumávány.

Zpráva RIA se nezabývá některými ustanoveními navrhované novely, z nichž přinejmenším § 27 potenciálně vyvolá náklady, které mohou být v součtu značné a mohou mít dopad na podnikatelské prostředí v silniční dopravě v ČR.

Zpráva RIA neobsahuje skutečnosti, požadované obecnými zásadami pro zpracování RIA, neodpovídá těmto zásadám a nelze ji považovat za zhodnocení dopadů regulace. Ze zprávy o RIA ani z jiných dokumentů se nelze dozvědět, jaké budou potenciální dopady navrhované novely.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu novely zákona o silniční dopravě přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracovali: RNDr. Jan Vozáb, Ph.D., Marek Ondroušek

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v. r.
předsedkyně komise