



V Praze dne 9. června 2020  
Čj.: 520/20

## Stanovisko

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů**

### I. Úvod

Návrh novely zákona navrhuje:

- zavedení řídičského oprávnění na zkoušku pro vybrané skupiny řidičů,
- převod agendy přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích ÚMČ Praha 1 – 22 a ve II. stupni MHMP.

### II. Připomínky a návrhy změn

#### **Definice problému**

Problém není definován. V obecné rovině se uvádí, že v ČR je příliš vysoký počet dopravních nehod a rovněž nehod s vážnými následky, avšak Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (dále Zpráva RIA) neuvádí žádné příčiny tohoto stavu, neposkytuje argumenty ani fakta, kromě skutečnosti, že nehod je více než ve srovnávaných zemích.

Zpráva RIA vychází z premisy, že mladí řidiči ve věku 18-20 let nebo řidiči, kteří jsou držiteli řídičského oprávnění krátkou dobu (2 nebo 3 roky), jsou rizikovější skupinou řidičů a způsobují proporčně více dopravních nehod nebo vážných dopravních nehod, než jiné skupiny řidičů. Ani tato premisa není nijak doložena argumenty, čísly či vůbec fakty. Čísla uváděná ve výčtu variant (viz dále) jsou uváděna nesprávně a jako argument jsou neplatná, neboť výše uvedenou premisu nedokládají.

Tvrzení o rizikovosti mladých nebo nezkušených řidičů je uváděno pouze takto:

*Ze statistik jednotlivých zemí EU lze odvodit, že mezi nejrizikovější skupinu řidičů patří řidiči, kteří mají krátkou řídičskou praxi a jsou také ve značné míře z pohledu věku mladí. Řidiči této skupiny jsou častými viníky dopravních nehod s vážnými následky. Faktory, které činí tuto skupinu rizikovou, jsou nedostatečná příprava z autoškoly na chování v provozu, malé praktické řídičské zkušenosti a přeceňování schopností. Jsou zpravidla méně zodpovědní a jednají impulzivně na dané podněty. Nedokáží odhadnout rizika plynoucí ze silničního provozu a adekvátně na ně reagovat. Jízdní úkony nemají zautomatizovány, snadno se rozptýlí. (Zpráva RIA str. 5-6).*

Zpráva RIA neuvádí žádné informace či dokonce data, jak je tomu v Česku, jak se v Česku mladí řidiči chovají a zdali působí proporčně větší počet (závažných) dopravních nehod než jiné stejné

početné skupiny jiných řidičů.

V části pokoušející se (neúspěšně) definovat problém se tvrdí, že bodový systém je složitý, nedostatečně účinný a že dopravních nehod nejen neubývá, ale v některých letech i přibývá. Jelikož minulé změny zákona o provozu na pozemních komunikacích byly zaměřeny na zvýšení bezpečnosti silničního provozu a byly podporovány tvrzeními, že zavedení změn (v minulých novelách) povede ke snížení počtu nehod a zvýšení bezpečnosti, je zjevné, že se minulé novely zákona minuly účinkem. Z toho lze odvodit, že buď byly špatně navrženy od samého počátku, nebo se zásadním způsobem změnila podmínky v dopravě a účinnost/efektivita minulých novel poklesla či nepřinesla žádoucí výsledky, protože podmínky se změnila rychleji, než novely vstoupily v platnost a mohly účinky přinést.

Z předchozího odstavce vyplývá, že nezbytným předpokladem pro tuto a každou další novelu zákona o provozu na pozemních komunikacích musí být podrobná, čísla a správnými metodickými postupy zpracovaná zpráva z přezkumu účinnosti právního předpisu (ex-post RIA), která posoudí, zdali bylo či nebylo dosaženo cílů předchozí úpravy, a přinejmenším tam, kde jich dosaženo nebylo, zanalyzuje, vysvětlí a fakty/čísla doloží, proč tomu tak nebylo.

Je totiž zřejmé, že aniž bychom znali příčiny současného špatného stavu, a dokonce ani nevíme a ve Zprávě RIA se nedozvíme, zdali mladí nebo nezkušení řidiči způsobují více přestupků ve srovnání s jinými, jinak definovanými skupinami řidičů, nelze žádným způsobem doložit a argumentovat, zdali řídičské oprávnění na zkoušku bude fungovat nebo nebude. Analogie z jiných zemí není bez dalších, podrobnějších údajů použitelná, neboť se jedná o země s odlišnými socio-kulturními podmínkami a nelze nijak posoudit (ze Zprávy RIA či na základě obecných vědomostí), za jakých podmínek jsou zkušenosti z jiných zemí přenositelné do ČR.

Ve Zprávě RIA se tvrdí, že:

*Vzhledem k situaci, že toto opatření [řídičské oprávnění na zkoušku] nebylo v žádné zemi, která ho doposud zavedla, zrušeno a naopak země, které toto opatření přijaly, upravují parametry a nastavují nové návazné povinnosti, prokázalo se toto opatření jako efektivní. (Zpráva RIA str. 6)*

Toto tvrzení není doloženo a je samo o sobě vadné. Předkládáme alternativní vysvětlení, které je konformní se všemi skutečnostmi ve Zprávě RIA uvedenými (a zdůrazňujeme, že je stejně nedoložené, jako tvrzení ve Zprávě RIA).

- Alternativní výklad, proč nebyla řídičská oprávnění na zkoušku zrušena: nebyla politická vůle, v daných zemích byla obava z tlaku veřejnosti či nepopularity takových opatření, přestože jsou třeba reálně neúčinná a bylo by vhodné je zrušit;
- Alternativní vysvětlení úpravy parametrů a nastavení nových povinností v daných zemích: současná úprava byla špatně nastavena, není efektivní, nefunguje, a proto je třeba ji zkusmo upravovat, doplňovat, předělávat, co kdyby třeba přece jen fungovat mohla.

Netvrdíme, že tato vysvětlení jsou správná. Uvádíme je proto, že jsou stejně podložena a mohla by být uváděna stejně, jako tvrzení, která jsou ve Zprávě RIA ve skutečnosti. Jejich absurdním vyzněním dokládáme nedostatečnost, a ve skutečnosti podobnou absurditu tvrzení, která ve Zprávě RIA uvedena jsou.

Argument následující na téže straně o poklesu nehod se zraněními v Rakousku by byl přijatelný a platný jen v tom případě, kdyby se jednalo o pokles počtu nehod se zraněními způsobených mladými nebo nezkušenými řidiči měřený jako podíl na celkovém počtu nehod se zraněními ve srovnávaném období, případně vážený počtem mladých a nezkušených řidičů. Protože tyto údaje ve Zprávě RIA uváděny nejsou, samotný pokles počtu nehod se zraněními o 18,7 % nevypovídá o účinnosti přijatých opatření nic.

Jen pro úplnost, a z důvodu upozornění na nedostatečné formulace i argumenty uvádíme, že z části věnující se popisu problému se zdá, že problémem není vysoký počet nehod s vážnými následky nebo s následkem smrti sám o sobě, ale skutečnost, že se nedaří naplnit cíle Národní strategie bezpečnosti silničního provozu, případně že ČR je v těchto ukazatelích pod průměrem

EU. Máme za to, že zmařené životy a hodnoty jsou závažnějším problémem a působí závažnější škody v ekonomice, než prosté nenaplnění cílů Národní strategie nebo pozice České republiky. Přestože výše uvedené skutečnosti spolu jistě souvisí a ze Zprávy RIA lze souvislost odvodit, samotná formulace kapitoly „Definice problému“ je v tomto ohledu zavádějící a na závažnost následků nehod a na závažnost škod způsobených nehodami nejenže neupozorňuje, ale ani je neuvádí.

Podobně jako není definován a vysvětlen problém či vůbec uvedeny příčiny problému vysokého počtu dopravních nehod, není rovněž uvedeno, zdali vůbec a proč je problémem, že přestupkovou agendu na úseku dopravních přestupků vykonává Magistrát Hl. m. Prahy. Tvzení, že „*Na území hl. m. Prahy tím pádem, vzhledem k výše uvedenému, nefunguje očekávatelným způsobem represivní funkce státu.*“, nemá žádný smysl ani obsah a je zbytečné.

## **Cílový stav**

Popis cílového stavu je srozumitelný a jasný v tom smyslu, že uvádí, jak budou mladí nebo nezkušení řidiči nově regulováni – řídičským oprávněním na zkoušku. V popisu cílového stavu se dále uvádějí cíle Národní strategie bezpečnosti silničního provozu, a tyto cíle se uvádějí jako cíle novely samotné. Jelikož však v předchozí části není uvedeno, jaké jsou příčiny toho, že Česko cíle Národní strategie neplní, nelze nijak posoudit, zdali navržená opatření pomohou cíle splnit nebo nebudou mít žádný vliv nebo budou mít vliv negativní a splnění cílů oddálí (např. proto, že se navrhuje nesprávná opatření nebo se cílí na skupinu řidičů, která není nejvýznamnějším původcem nehod, které se novela snaží omezit).

Pokud si novela klade za cíl zvýšení bezpečnosti silničního provozu, snížení počtu nehod a v tom nehod s vážnými následky, pak musí Zpráva RIA v dalších částech stanovit a doložit, která varianta k těmto cílům přispěje nejlépe/nejvíce za co nejmenších nákladů. Ani jedno ani druhé Zpráva RIA nečiní, a proto nesplňuje požadavky Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace.

Dalšími nedostatky popisu cílového stavu jsou:

- Přestože v předchozí části se uvádí, že „*Jednou z metod pro dosažení zvýšení povědomí o bezpečnosti silničního provozu a snížení počtu zmiňovaných hodnot [počtu nehod] je důsledná příprava nových řidičů, pravidelné vzdělávání a práce s rizikovými skupinami řidičů*“, návrh cílů na vybranou skupinu řidičů v zásadě převážně represí, nikoliv výchovou, pracuje s ní metodou hrozeb, nikoliv pobídek. Lze pochybovat, zdali se jedná o nejlepší postup, i když je patrně nejjednodušší.
- Podmínkou navrácení řídičského oprávnění nebude vzdělání řidičů nebo práce s nimi, jak se tvrdí výše, nýbrž pouze hrozba psychologického vyšetření, hrozba přezkoušení, což obojí bude chápáno jako součást trestu, patrně oprávněně. Pozitivní motivace, která by mohla být silnější, než odstrašení není navrhována.

## **Zhodnocení rizika**

Zhodnocení rizika se zabývá pouze množstvím přestupků páchaných řidiči v Praze a zahlcením Magistrátu Hl. m. Prahy. Rizika řídičského oprávnění na zkoušku jsou, alespoň se to tvrdí ve Zprávě RIA, uvedena vždy u příslušné varianty řešení.

Ve zhodnocení rizik se uvádí hrozba „*zkolabování systému*“ postihu řidičů v Praze. Nikde ve Zprávě RIA nelze zjistit, proč je v Praze zjištěné množství přestupků, jaké jsou příčiny, a zejména jaké jsou důsledky z hlediska bezpečnosti silničního provozu. Samotný počet přestupků může být způsoben pouze tím, že v Praze je velké množství kamer, přestupky, které nemusí být četnější, než v jiných částech republiky nebo v jiných velkých městech, jsou jen častěji zaznamenány a tudíž evidovány. Jelikož Zpráva RIA žádné informace tohoto druhu neuvádí, nevíme, v čem je skutečný problém. Dále nevíme, zdali se v Praze odehrává více (závažných) dopravních nehod v poměru k počtu automobilů, které se každodenně v Praze pohybují, než v jiných částech republiky nebo v jiných velkých městech. Čili nevíme, zdali 600 tis. přestupků za rok 2017 je málo nebo hodně (jelikož v Praze žije více než 15 % obyvatel ČR a dalších cca 5 %

do ní každodenně cestuje, je počet přestupků logicky v absolutních číslech vysoký). A pokud je to hodně, stejně nevíme, jaká je skutečná společenská nebezpečnost tohoto množství přestupků, neboť netušíme nic o jejich důsledcích – závažnosti, způsobených škodách, zraněních, nic.

V části zhodnocení rizika se dále poukazuje na obstrukční chování některých řidičů. Jelikož tato novela příčiny obstrukčního chování neřeší, lze předpokládat, že toto obstrukční jednání bude pokračovat a na věci se nic nezmění. Z hlediska obstrukcí je lhostejné, zdali přestupky řeší MHMP nebo úřady místních částí. Nebo pokud to lhostejné není, Zpráva RIA k tomu žádné informace neposkytuje a nelze se proto o tomto problému a jeho případném řešení nic dozvědět.

### **Návrh variant řešení**

Varianty řešení jsou vybrány chybně, neboť jen zvažují parametry jednoho vybraného řešení, tj. na jak dlouho řidičský průkaz na zkoušku a pro jaké řidiče, avšak varianty jiných řešení, která by vedla ke snížení počtu (závažných) dopravních nehod, vůbec nezmiňuje. Varianty řešení se také vůbec nezabývají tím, která „varianta“ povede rychleji, lépe či levněji k dosažení cílů Národní strategie bezpečnosti silničního provozu, ani kdy bude požadovaných cílů (40% snížení počtu těžce zraněných osob oproti roku 2009) dosaženo.

Na popisu varianty 2.1. dále ilustrujeme, jak a proč jsou popisy variant a vůbec jejich vymezení nedostatečné a uváděné argumenty chybné. Stejně či podobné výhrady platí pro všechny varianty další rovněž.

V části 2.1.2. v tabulce se uvádí statistika dopravních nehod.

- Nevíme, zdali uváděné číslo představuje nadprůměrný počet dopravních nehod ve srovnání s jakýmkoliv jinými tříletými věkovými skupinami, například s věkovými skupinami ve věku 60-62 nebo 68-70 vzhledem k počtu řidičů této věkové kategorie či jejich podílu mezi řidiči vůbec.
- Dále chybí odpovědi na otázky: Jaký je podíl mladých řidičů na nehodách s vážným zraněním či smrtí? Se zraněním či smrtí? Ve srovnání s nehodami s vážným zraněním/zraněním či smrtí způsobenými všemi řidiči celkem? Je větší nebo menší?
- Pro regulérní srovnání je třeba uvést: Jaký byl podíl lidí 18-20 v populaci, která je oprávněna k řízení? Jaký je podíl řidičů ve věku 18-20 na celkovém počtu řidičů? Je větší nebo menší než podíl řidičů ve věku 18-20 let na nehodách?

Podobných otázek, jejichž zodpovězením je třeba doložit potřebu zaměření na vybranou cílovou skupinu řidičů a tím alespoň nepřímými argumenty podpořit navržené řešení, je jistě více, uvádíme jen nejzávažnější, bez nichž výběr či „argumentace“ na podporu vybrané „varianty“ vůbec nedává smysl.

Jako riziko varianty 2.1. se v části 2.1.2. uvádí „...odsouvání absolvování autoškoly až do doby, než dosáhnou věku, kdy se na ně nebude institut „řidičáku na zkoušku“ vztahovat.“ Toto tvrzení je vadné, neboť premisou ve Zprávě RIA je, že důvodem vyššího počtu nehod mladých řidičů je jejich věk. (Pro tento konkrétní argument pomíjíme, že tato premisa není ve Zprávě RIA nijak doložena). Pokud lidé získají řidičské oprávnění až ve věku, kdy již nejsou považováni za rizikovou skupinu (ze Zprávy RIA implicitně plyne že se jedná o věk 18-20 let), ve Zprávě RIA uváděná příčina vyšší nehodovosti odpadá a tudíž by neměli být tito řidiči již rizikovými. V případě, že tento předpoklad neplatí, je nesprávný výchozí předpoklad ve Zprávě RIA a celého návrhu novely zákona. Z čehož lze dovodit, že z dat a informací dostupných ve Zprávě RIA nelze složit přesvědčivý argument, že by řidičák na zkoušku vedl ke snížení počtu (závažných) dopravních nehod a tedy k cílům Národní strategie, kterou si Česká republika schválila.

Rozbor logiky tvrzení ve Zprávě RIA, který provádíme v předchozím odstavci, je ilustrativní, ukazuje názorně a na konkrétním příkladu obecné nedostatky Zprávy RIA a její logiky jako celku. Podobné výhrady a neplatné, nedoložené či chybné argumenty či tvrzení lze nalézt ve všech částech Zprávy RIA.

Jako další příklad uvádíme text z části 2.2., první věty (Zpráva RIA, str. 14): „Pro výběr vhodné skupiny řidičů dle skupiny řídičského oprávnění byly zvažovány varianty, které by zasáhly co největší část rizikové skupiny řidičů.“ Jelikož rizikovost nějaké skupiny řidičů, na které Zpráva RIA odkazuje, nebyla nikde doložena, riziková skupina nebo skupiny nebyly popsány, ani odlišnosti mezi nimi nejsou uváděny, je zjevné, že vymezení „rizikové skupiny“ je arbitrární, nepodložené argumenty, natožpak faktografickými údaji. Výběr varianty není podložen žádnými platnými argumenty a nelze jej přijmout.

V části rizika varianty 2.2. se pracuje s různými variantami řídičských oprávnění, na která by se řídičské oprávnění na zkoušku mělo vztahovat. Tyto varianty implicitně vycházejí z (nedoloženého!) předpokladu, že rizikové chování záleží na tom, jaké vozidlo dotčený řídí, nikoliv na tom, jak je starý či jak dlouho řídí, jaké má zkušenosti, dovednosti, nebo z dalších skutečností. Pokud bychom tento předpoklad přijali, pak bychom mohli navrhnout, aby mladí řidiči nebo nezkušení řidiči mohli řídit jen automobily značky Škoda, Toyota, Daihatsu, Renault a Ford Escort. Tento poněkud absurdní (doufejme) návrh má stejnou logiku, stejnou váhu a je stejně doložen, jako návrhy vážně uváděné a diskutované ve Zprávě RIA.

Podobně jako výše lze mít výhrady ke všem dalším částem zabývajícím se variantami. Jedná se o varianty parametrů a uvádějí se převážně jejich administrativní důsledky, nikoliv důsledky věcné, které by měly vliv na zlepšení či zhoršení bezpečnosti silničního provozu obecně. Tím méně se uvádějí jejich potenciální důsledky pro dosažení cílů, které jsou určeny v předchozí části.

### **Vyhodnocení nákladů a přínosů**

Vyhodnocení nákladů a přínosů nesplňuje požadavky Obecných zásad RIA. Srozumitelně a patrně správně jsou identifikovány administrativní náklady. Zpráva RIA rovněž pracuje s celospolečenskými ztrátami v důsledku usmrcení či těžkého zranění osob v důsledku dopravní nehody. Vztah mezi řídičským oprávněním na zkoušku a snížením (statistickým) počtu úmrtí či těžkých zranění však Zpráva RIA v žádné části neuvádí ani neodkazuje na zdroje, které by takový vztah pro Českou republiku umožňovaly odhadovat. Uváděný výpočet je proto jen cvičením, které nemá praktický význam, neboť nelze ani odhadnout, v jak velké výši by mohlo ke snížení počtu/podílu nehod dojít.

Jelikož smyslem Zprávy RIA je hledání nejefektivnější varianty z hlediska nákladů a přínosů, je třeba navzájem posoudit srovnatelným způsobem různé varianty a z těchto srovnání vyvodit doporučení pro přijetí některé varianty. Takové srovnání ve Zprávě RIA provedeno není, resp. srovnání ve Zprávě RIA provedená nejsou dostatečně podpořená, rozpracovaná a nejsou založena na podstatných skutečnostech z předchozích částí Zprávy RIA, neboť tyto skutečnosti v předchozích částech Zprávy RIA chybí.

### **Přezkum účinnosti regulace**

Přezkum účinnosti regulace není navržen. Stručný text ve Zprávě RIA nelze považovat za návrh přezkumu účinnosti regulace, protože není zřejmé, kdy se bude přezkum provádět, jaké parametry se budou zkoumat a jaké cíle budou považovány za úspěšné zavedení regulace a jaké hodnoty cílů (zlepšení bezpečnosti silničního provozu) za cíle neúspěšně zavedené, nedostatečné a neefektivní regulace.

## **III. Shrnutí připomínek k Závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (Zpráva RIA)**

### **PK RIA uplatňuje následující zásadní připomínky:**

1. V popisu problému se soustředit na identifikaci problému a na identifikaci, popis, analýzu a vysvětlení jejich příčin v oblastech, kterých se změny zákona mají dotýkat. Vlastní popis situace v těchto oblastech omezit na takové informace, data, vysvětlení a závěry, z nichž

Ize problém identifikovat a ověřit, pochopit jeho kontext případně kontext příčin problému. Doplnit informace, data a argumenty, z nichž bude jasně vyplývat identifikace problémů, jejich příčin, a jejich vysvětlení.

2. V popisu cílového stavu popsat žádoucí cíle/stav, v každém případě je specifikovat a v případech, kdy to jde, je konkretizovat. Cíl Národní strategie bezpečnosti silničního provozu, stanovující snížení počtu vážných dopravních nehod o 40 % vůči roku 2009, nelze považovat, vzhledem k obsahu regulace, za vážně míněný.
3. V popisu variant zvážit jiné/další cesty ke snížení počtu (závažných) dopravních nehod, má-li být tedy tento cíl stanoven jako cíl navrhované regulace. V případě jednotlivých variant, které Zpráva RIA uvádí, pak uvést závažnost/rizikovitost cílových skupin řidičů, které Zpráva RIA reguluje přinejmenším zodpovězením otázek, které jsou ve stanovisku PK RIA uváděny v připomínkách k příslušné části. Podobně s popisem rizika uváděných variant.
4. Vyhodnocení nákladů a přínosů je třeba přepracovat ve smyslu požadavku uvedeného v připomínkách na základě změněného, doplněného a dopracovaného obsahu předchozích částí Zprávy RIA, jak jsou uvedeny v připomínkách a v souhrnu připomínek v bodech výše označených čísly 1. – 3.

#### **IV. Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů přerušila za účelem dopracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval: RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

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