



V Praze 30. srpna 2024  
Čj. 622/24

## Stanovisko

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

#### I. Úvod

Předmětem předkládaného návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „návrh zákona“) je zejména zřízení nového správního úřadu s celostátní působností, jímž bude Inspekce silniční dopravy, a zavedení nového institutu v rámci linkové osobní dopravy, jímž bude poptávková doprava. Předkladatel si od toho slibuje naplnění následujících cílů:

- zlepšit vynutitelnost právních norem upravujících podmínky provozování silniční dopravy velkými vozidly,
- zavedení institutu poptávkové dopravy.

Návrh zákona se vládě předkládá s 6 rozporů.

#### II. Připomínky a návrhy změn

S ohledem na to, že se návrh zákona v zásadě týká dvou relativně samostatným předmětům regulace, lze z hlediska přehlednosti přivítat rozdělení Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA; dále též „zpráva RIA“) na samostatné okruhy řešených problémů (dále značeno písmeny „A“ a „B“). Z formálního hlediska doporučujeme označovat grafy, tabulky a ostatní přílohy čísly a titulky (názvy), upravit číslování kapitol a sjednotit typ odrážek, odstranit občasné překlepy a gramatické chyby. Zprávě RIA lze dále vytknout, že předkladatel ne vždy dodržel strukturu předepsanou Obecnými zásadami pro hodnocení dopadů regulace (RIA; dále též „Zásady“), což následně ztěžuje orientaci a porozumění zprávě RIA.

Z obsahového hlediska je nezbytné vložit Přehled dopadů návrhu právního předpisu.

Zpráva RIA na několika místech obsahuje tvrzení, která však nijak nedokládá, a je tedy nezbytné doplnit zprávu RIA o zdroje dat.

#### Ad A (Institucionální zajištění výkonu kontroly v silniční dopravě)

Doporučujeme vysvětlit blíže metodologii kalkulací v textu, kdy předkladatel např. uvádějí, že „při současném počtu dopravních policistů a počtu provedených kontrol (dostupné údaje z vnitřních

statistik Ministerstva dopravy) by začlenění 42 expertů MEJ mohlo vést podle kvalifikovaného odhadu vycházejícího z vnitřních údajů a statistik vedených Ministerstvem dopravy podle vyhlášky č. 522/2006 Sb. k navýšení počtu silničních kontrol velkých vozidel o cca 8 000 – 10 000” či „kvalifikovaným odhadem lze očekávat náklady ve výši cca 5–6 milionů Kč”, neboť není zřejmé, jak předkladatel danému výsledku došel.

Ve zprávě RIA by měly být vedle personálních kapacit zvažovány i kapacity technické – např. v popisu varianty 3 (str. 36) je uvedeno, že „inspektoři by rovněž byli vybaveni mobilními vahami”, chybí však vyčíslení nákladů na pořízení/údržbu těchto vah (resp. informace o tom, zdali ČR těmito vahami již disponuje).

Ad kap. 1.2 (definice problému)

Doporučujeme kapitulu lépe strukturovat a odstranit redundantní informace, což by mělo napomoci lepší orientaci v textu. V kapitole jsou na některých místech zvažovány možné alternativy k současnému stavu, které jsou předkladatelem definované jako preferovanější vůči současnému systému, současně se zde vyskytují části, které popisují žádaný cílový stav. Tyto pasáže je však nezbytné přesunout v souladu se Zásadami RIA do odpovídajících kapitol.

Pokud jde o samotnou definici problémů, bylo by **žádoucí je doplnit o kvantifikaci nákladů, které vyvolávají** (např. náklady spojené s nehodami, dopady na životní prostředí, poškozování pozemních komunikací apod.), neboť není zcela zřejmé, jak se to které porušování právních předpisů v této oblasti konkrétně projevuje.

V rámci popisu kontrol českých dopravců v zahraničí (str. 9) by bylo vhodné uvést zdroje dat, stejně tak k tvrzení, že „z celospolečenské diskuse je patrné, že veřejnost vnímá problém přetížených velkých vozidel, zejména nákladních vozidel, jako značný problém.”

Upozorňujeme na nesprávnost výpočtu ve větě „Ilustrativně lze uvést, že průměrný počet osob na typickém kontrolním stanovišti je v současnosti 7 (4 příslušníci Policie ČR, 2 pracovníci MEJ).”

Pokud jde o informaci, že „v praxi pak může mít taková kontrola několikero podob”, bylo by vhodné uvést, jak často k daným situacím dochází.

Bylo by vhodné doplnit zdroje na str. 5: „[...] kontroly proto na mnoha místech probíhají mimo hlavní komunikace a policie se pak často stává terčem kritiky široké i odborné veřejnosti, že v silničním provozu dostatečně neplní preventivní funkci a nevěnuje se činností [...]”, dále pak na str. 8: „Napříč celou Evropskou unií v současnosti dochází k manipulacím [tachometrů] stále častěji [...]”, neboť jde zásadní informaci.

Není také zřejmý zdroj tvrzení (str. 5) týkající se „nedostatečné kapacity Policie ČR“ i dostupného technického vybavením Policie ČR.

Tvrzení, že „ve srovnání se zahraničím Česká republika svou úrovní a podrobností kontrol totiž zaostává, a to nejen vzhledem k statistikám týkajícím se poměru mezi počtem kontrolovaných vozidel a počtem odhalených porušení” doporučujeme doplnit relevantními údaji.

Ad kap. 1.4 (identifikace dotčených subjektů)

Doporučujeme kategorizovat dopady na identifikované subjekty dle zásad RIA, tedy alespoň na přímé a nepřímé dopady a dále tyto dopady specifikovat (např. popis dopadů „pozitivní dopady na BESIP”, „celková kultivace hospodářského prostředí” či „posílení právní jistoty a víry ve vynutitelnost práva a právní stát” jsou příliš obecné).

Ad kap. 1.5 (popis cílového stavu)

Některé dílčí cíle by bylo možno (lépe) kvantifikovat, což se týká zejména dílčích cílů „Komplexní a efektivní silniční kontroly“ (jak např. vzroste počet kontrol), „Hospodárné vynakládání veřejných

prostředků“ (jak se např. sníží náklady na údržbu pozemních komunikací či na odstraňování důsledků zhoršení životního prostředí), „BESIP“ (pokles nehodovosti, úspory z následků nehod).

Ad kap. 1.6 (zhodnocení rizika)

Formální příp. - přidat ke grafu na str. 25 symbol procent na ose y

Ad kap. 2 (návrh variant řešení)

**Chybí varianta, že by činnost MEJ vykonávalo Ministerstvo dopravy** – v kap. 3 pak zejména vyhodnotit přínosy (jsou-li) z hlediska administrativních úspor. *Pozn. – lze připomenout, že kontrolní a dozorovou činnost vykonávají i jiná ministerstva (např. Ministerstvo vnitra vůči územním samosprávným celkům).*

U varianty 1 jsou vyčísleny náklady (příprava na zkoušky, zkoušky, platy) na zařazení MEJ do struktury dopravních úřadů, ale nikde v předchozím textu není explicitně řečeno, kdo v současném stavu nese náklady na jejich platy (informace je až ke konci textu k variantě 2 a podrobněji u varianty 3). Není tedy jasné, jestli by se (kromě poplatku za zkoušky) náklady na jednoho pracovníka zvýšily. Doporučujeme doplnit podrobný rozpis nákladů.

Ve variantě 1 nalezneme představení a **srovnání** de facto několika variant řešení, a to: *“Pro naplnění cíle komplexního provádění kontrol by bylo nutno novelizovat zákon č. 13/1997 Sb. a zákon č. 361/2000 a svěřit dopravním úřadům rovněž působnost podle těchto právních předpisů ve vztahu k provádění TSK a nízkorychlostního kontrolního vážení vozidel. Pro výkon kontrol by musely být dopravním úřadům svěřeny další rozličné kompetence v podobě správního trestání zjištěných přestupků příkazem na místě, faktických úkonů jako je vybírání kaucí podle zákona č. 13/1997 Sb. nebo přístupu do příslušných informačních systémů veřejné správy jako je registr vozidel nebo informační systém technických prohlídek”, “opravdové” varianty 1: “Řešení by tak spočívalo v začlenění MEJ do struktur dopravních úřadů (lze obecně uvést, že MEJ jsou územně organizovány do 7 oblastí,..” a také např. “Řešení by mohlo spočívat v nutnosti přijmout další pracovníky dopravních úřadů nad rámec převedení stávajících zaměstnanců MEJ pod dopravní úřady. To by však znamenalo značný nárůst vynakládaných finančních prostředků za cenu zachování současného nevyhovujícího stavu silničních kontrol či pouze jeho mírné zlepšení.”* Doporučujeme se v této kapitole držet pouze představení variant a porovnávat je až v kapitole následující.

Varianta 2 si částečně protičečí – v jednom odstavci zmiňuje předkladatel jako problém fakt, že by se členové MEJ museli vyškolit i v jiných činnostech, než je kontrolní činnost a také provádět jiné úkony, tak jako ostatní příslušníci Policie ČR (“Převedení expertů z MEJ do struktur Policie ČR by tak sice experti MEJ získali potřebné kompetence k provádění silničních kontrol velkých vozidel, ale shodně s variantou 1 lze usuzovat, že by jim byly svěřeny též jiné úkoly, na které by se museli odborně připravit (měření maximální dovolené rychlosti, řešení dopravních nehod, pátrání po osobách). Tato skutečnost sice znamená získání dalších odborných znalostí, ale to za cenu ztráty úzce získané specializace, ke které byli vyškoleni.), v dalším odstavci toto ale prezentuje jako pozitivum varianty (“Pozitivní dopad tohoto řešení tak lze vnímat v té skutečnosti, že samotným personálním posílením Policie ČR by se bývalí experti MEJ mohli věnovat i posílení Policie ČR v rámci např. pátrání po osobách, měření rychlosti či kontrolních akcích zaměřených na přítomnost alkoholu nebo návykových látek v krvi”). Doporučujeme toto vysvětlit.

Varianta 2 popisuje nevýhody vstupu do služebního poměru příslušníka Policie ČR, bylo by vhodné nicméně zařadit také výhody, jako jsou například výsluhy (ty jsou sice dále v textu označovány jako problém pro státní rozpočet, nicméně z pohledu počtu MEJ (42) patrně uvedené nebude představovat zásadní argument). Jedna z popisovaných nevýhod v podobě horní věkové hranice pro skončení služebního poměru je čistě subjektivní - z charakteru práce v terénu nelze automaticky očekávat, že členové MEJ budou nutně tuto hranici vnímat jako znevýhodnění. Doporučujeme upravit a doplnit.

U varianty 2 – zařazení expertů MEJ jako občanských zaměstnanců Policie ČR – není explicitně vysvětleno, ani kvantifikováno, proč není jasné, jestli by byli experti dostatečně finančně ohodnoceni

(a ve variantě 1, kde se také mluví o platových třídách, se tato pochybnost nevyskytuje). Doporučujeme uvést důvody potenciálního (ne)dostatečného finančního ohodnocení expertů.

Varianta 3 – předkladatel v předchozích variantách vnímá jako negativa variant zátěž pro státní rozpočet, ať už v podobě výsluh policistů, nebo “bobtnání” státní správy, přesto ve variantě 3 navrhuje zřízení celého nového správního úřadu bez dostatečných propočtů očekávaných nákladů. Doporučujeme variantu 3 doplnit o podrobný rozpis očekávaných nákladů. V této variantě je též třeba zohlednit riziko spočívající v přirozené tendenci bobtnání úřadů.

Napříč variantami obecně chybí propočty nákladů na implementaci dané varianty, v některých případech jsou uváděny náklady, které nekorespondují s informacemi v ostatních variantách - např. ve variantě 3: “Z hlediska využití současného materiálního vybavení MEJ, resp. CSPSD se tak jedná o variantu nejúspornější v kontextu zbylých variant pracujících s předpokladem na pořízování nových vozidel pro účely kontrolního orgánu.” V ostatních variantách přitom není nutnost nákupu nových vozidel uvedena. Není také vysvětleno, proč by bylo nutné v ostatních variantách nové vozy kupovat a v této nikoliv.

Doporučujeme přidat zdroje některých výpočtů, např. u varianty 3 „*Kvalifikovaným odhadem lze očekávat náklady ve výši cca 5–6 milionů Kč.*”

Ad kap. 3 (vyhodnocení nákladů a přínosů)

Ad 3.1.2 – argumentace pro zamítnutí varianty z důvodu „nenaplnění cíle zlepšení vnímání státu a orgánů státní správy včetně Policie ČR v očích veřejnosti” není nijak doložena a lze s ní polemizovat, neboť např. Policie ČR se dlouhodobě těší vysoké důvěry veřejnosti. Stejně tak zařazení tohoto bodu mezi „náklady“ nedává příliš smysl.

Ad 3.1.3 – k bodům týkajících se nákladů na výsluhy v případě zařazení MEJ k PČR (varianta 2) a doporučení NERV k snižování počtu příslušníků Policie ČR – navrhovaný počet 42 osob je v celkovém počtu příslušníků marginální, a význam tohoto nákladu je tak zanedbatelný.

V kap. 3.2.1 je chybně uvedeno „žádné dodatečné náklady oproti současnému stavu“.

V kap 3.3 (vyhodnocení nákladů a přínosů variant) se jeví normovaná váha jednotlivých kritérií jako relativně zbytečný a především nahodilý prvek

Ad kap. 6 (přezkum účinnosti regulace)

Předkladatelé uvádějí, že jako druhý indikátor úspěšnosti je nutno „stanovit počet odhalení nejzávažnějších porušení stanovených pravidel jako jsou zmíněné manipulace s tachografy“. Takový indikátor jde ale do jisté míry v rozporu s cíli této právní regulace (zejm. „kultivace odvětví silniční dopravy“), neboť v ideálním případě (při dosažení cíle regulace) by k žádnému odhalení docházet nemělo z toho důvodu, že k porušování těchto pravidel docházet nebude.

Naopak zde postrádáme indikátory, jako jsou např. pokles nehodovosti, snížení nákladů na opravy pozemních komunikací apod. (viz též připomínky k absenci kvantifikace v kap. 1.2 a 1.5).

Ad B (Poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících na základě jejich poptávky)

Základním nedostatkem je zaměňování cílů s prostředky na jejich dosažení, což vyplývá z nedostatečně popsání problému (viz dále).

Ad kap. 1.2 (definice problému)

Předkladatelé sice popisují existující stav využívání veřejné dopravy, nicméně zpráva RIA (až na velmi obecná a daty nepodložená tvrzení) nedává odpověď na to, v čem je stávající situace

neuspokojivá (zakotvení institutu poptávkové přepravy je toliko prostředkem k řešení nějakého problému nikoliv cílem samotným, stejně tak neexistence tohoto institutu není nutně problémem, který by bylo nutné řešit, ale institut je jedním z možných prostředků k řešení problému). Lze se totiž domnívat, že eventuálním problémem, který by měl být řešen, je **nedostatečná dopravní obslužnost** (určitého či typově vymezeného) **území** a úkolem předkladatele pak legislativní umožnění jeho efektivního řešení. Předkladatelé sice uvádějí údaje o obcích, pokud jde o zajištění veřejné přepravy (četnost denních spojů apod.), nicméně není zřejmé, zda a proč je tato situace (ne)vyhovující (pomineme-li obecné fráze typu „*což nepochybně není rozsah dopravní obslužnosti, na který by mohli obyvatelé ve svém každodenním životě spoléhat*“). Lze totiž předpokládat, že jednotlivá území se budou z hlediska potřeb lišit (v závislosti na demografické či socioekonomické struktuře, velikosti sídel, dostupnosti jiné dopravy, charakteru území apod.). Předkladatelé by měli vysvětlit, co považují (pro ten který typ území) za dostatečnou dopravní obslužnost.

Předkladatelé by tedy měli lépe popsat, kde (typově) a z jakých důvodů nelze považovat dopravní obslužnost za dostatečnou a na základě toho stanovit cíle (dosažení dostatečné obslužnosti). Současně by měli popsat, jaké jsou důsledky této nedostatečné obslužnosti (ověřitelným způsobem).

Z uvedeného by pak (v dalších částech zprávy RIA) možná vyplynulo, že jsou (typově) oblasti, kde by stálo za to posílit veřejnou dopravu (nebo že jsou naopak oblasti, kde veřejná doprava nemá vůbec smysl, protože nikdy nemůže plnit své cíle) a jakou podobu by tato veřejná doprava měla mít.

Předkladatel se dále nezabývá otázkou trvání stávajících závazků, nasmlouvaných přepravních kapacit apod. Taková analýza může mimo jiné odpovědět na otázku, kdy bude např. možno nahradit dosavadní model veřejné dopravy modelem jiným (např. navrhovaným).

Zmiňují-li předkladatelé na jiném místě zprávy RIA příklad spolupráce CITYA mobility s.r.o. a města Říčany, je otázkou, v jakém zákonném režimu tato spolupráce funguje a proč není využitelná i pro řešení problémů v jiných územích dotčených nedostatečnou obslužností.

Počínaje str. 58 (pod grafem) pak obsah této kapitoly neodpovídá požadavku Zásad, neboť zde předkladatelé předjímají jedno konkrétní řešení, případně popisují legislativní nedostatky/omezení (náleží do kap. 1.3).

Ad kap. 1.3 (popis existujícího právního stavu v dané oblasti)

Tato kapitola by vedle popisu stávajícího popisu právního stavu měla zhodnotit, co za stávajících podmínek brání řešit problém uvedený v předchozí kapitole a naopak by neměla obsahovat popis novelizace stávající právní úpravy, která předjímá jedno konkrétní řešení (neboť ještě nebyly správně definovány a vyhodnoceny návrhy variant řešení problému).

Předkladatelé by se zde měli **zejména věnovat otázce**, zda národní úprava neklade (oproti evropské) na své adresáty zbytečné požadavky bránící flexibilnímu zajišťování dopravy dle konkrétních podmínek v tom kterém území.

Ad kap. 1.5 (popis cílového stavu)

Jak už bylo konstatováno výše, problémem k řešení není chybějící institut poptávkové dopravy, ale (patrně) chybějící/nedostatečná obslužnost (někde/obecně?), tudíž cíl formulovaný jako „*zakotvení právního rámce pro poptávkovou dopravu tak, aby bylo možné pro potřeby veřejnosti zajišťovat v závazku veřejné služby individuálně objednanou sdílenou dopravu primárně malými vozidly po variabilních trasách mezi vhodnými nástupními místy*“ je nesprávně zvolen.

Počínaje druhým odstavcem už pak popisuje konkrétní parametry (předvybrané) varianty (modelu) zajištění dopravní obslužnosti, aniž by bylo zřejmé, z čeho tyto požadavky vyplývají, nadto tyto pasáže patří svou povahou do jiné části zprávy RIA. Stejně tak problematické (a nedoložené) jsou pak např. úvahy či srovnání s taxislužbou (otázka „obcházení přísně regulované právní úpravy taxislužby“ by si jistě zasloužila samostatnou analýzu).

Popis cílového stavu by měl být popsán tak, aby popsal situaci, ve které by byly minimalizované či vymýcené problémy definované v kap. 1.2, tzn. jak selepší dopravní obslužnost, přičemž dosažené zlepšení by mělo být kvantifikovatelné či jinak ověřitelné.

Ad kap. 1.6 (zhodnocení rizika)

Třetí odstavec zřetelně dokládá nedostatečně provedené zhodnocení a popisu problémů, které chtějí předkladatelé řešit. Není totiž vůbec zřejmé, proč by pro některé území nebylo vhodnější nahrazení „západoevropského typu“ třeba „maršrutkami“.

Ad kap. 3 a 4

S ohledem na řešený problém (zajištění dopravní obslužnosti) **není zřejmé, proč by nemohly být zavedeny modely taxislužby i poptávkové dopravy** (eventuálně další modely), přičemž by bylo na objednateli/organizátorovi, který model je vzhledem ke specifickým území vhodnější.

Předkladatel při porovnávání variant nepracuje s možností, že by bylo na organizátorovi/objednateli dopravy, aby např. stanovil smluvně další/dodatečné podmínky pro zajišťování takové služby taxislužbou (parametry vozů, povinnost přepravy znevýhodněných osob apod.).

Předkladatelé by měli popsat, zda jsou se zavedením preferované varianty spojeny nějaká rizika (např. zavádění i v místech, kde to není vhodné, a může tak např. dojít ke zhoršení dopravní obslužnosti či nevhodnému nakládání s veřejnými prostředky).

Ad kap. 6

Přezkum účinnosti regulace by měl sloužit především k vyhodnocení toho, zda bylo dosaženo vytyčených cílů. Pokud je cílem (nebo by takovým přinejmenším měl být) zlepšení dopravní obslužnosti, měl by předkladatel popsat, jak bude přezkoumávat, že ke zlepšení dopravní obslužnosti opravdu došlo (k tomu je ovšem nezbytné řádně popsat výchozí i cílový stav, viz komentáře ke kap. 1.2 a 1.5).

### **III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)**

Ad A

Zprávu RIA je v této části zpracována víceméně dostatečně. Až na dále zmíněné nedostatky poskytuje dostatek potřebných informací, jak o nevyhovujícím současném stavu, tak o navržené regulaci.

Předkladatelé by měli především

- doplnit další variantu řešení,
- doplnit pro svá tvrzení zdroje dat a citace,
- kvantifikovat stávající problémy a cílový stav,
- vysvětlit nesrozumitelné/nejasné pasáže.

Ad B

Zprávu RIA nelze v této části hodnotit jako dostatečně zpracovanou. Předkladatelé by měli lépe definovat problém, který chtějí řešit a stanovit cíle, jichž chtějí dosáhnout. Vedle toho by měli odůvodnit, v jakém rozsahu je nezbytná národní regulace tohoto odvětví (v porovnání s evropskou regulací) a vysvětlit, proč jiné varianty zajištění dopravní obslužnosti nejsou možné.

#### **IV. Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, aby byl **návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákon, doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených připomínek.**

Za komisi RIA vypracoval:  
Mgr. Zdeněk Mandík

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.  
předsedkyně komise RIA