

# **Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace**

## **1. Důvod předložení a cíle**

### **1.1 Název**

RIA se předkládá pro účely návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela zákona“).

### **1.2. Definice problému**

Stručně lze shrnout, že v posledních cca deseti letech došlo k zásadnímu nárůstu elektronicky zprostředkovaných přepravních služeb poskytovaných cestujícím vozidly s obsaditelností do 9 osob včetně řidiče (dále jen „malá vozidla“). Tyto elektronicky objednané služby obecně byly poskytovány v souladu se stávající právní úpravou. Před pěti lety, po příchodu společností Uber a následně i Taxify na český trh, se však v tomto směru situace změnila. Dopravci a řidiči využívající tyto aplikace systémově ignorují právní úpravu taxislužby, a byť míra dodržování dílčích povinností se postupem času pod tlakem státu zlepšuje, stále je porušování právní úpravy zásadní a ekonomicky tyto dopravce na trhu přepravních služeb značně zvýhodňuje. Společnostem Uber a Taxify se dlouho dařilo držet mýtus o sdílené ekonomice, byť zprostředkovaly klasickou taxislužbu, v současné době se dopravci a řidiči hlásí k segmentu tzv. smluvní taxislužby (viz bod 1.3), aniž by pro to splňovali předpoklady, a nadále tak porušují platnou právní úpravu. Nižší náklady spojené s ignorancí právní úpravy taxislužby spolupracujícími dopravci a řidiči a pověst zastřešujících nadnárodních společností poskytujících moderní a uživatelsky komfortní objednání, resp. zprostředkování, vedly k získání zásadní pozice těchto dopravců na trhu přepravních služeb (v hl. m. Praze se jedná až o 50 % podíl na trhu přeprav). Ostatní dopravci nadále právní úpravu dodržovali a doufali v zastání ze strany státu, část z nich posléze začala přepravní služby poskytovat s těmito zprostředkovateli a přestala dodržovat povinnosti předepsané pro taxislužbu. Nedostatečnost zastání státu vedla k hromadným protestům dopravců v taxislužbě. Činnost provozovatelů daných aplikací je legální (vyjma absence vnitrostátního živnostenského oprávnění ke zprostředkování) a je dosud zákonem o silniční dopravě neregulovaná, nicméně činnost spolupracujících řidičů a dopravců ignorujících právní úpravu taxislužby je protizákonná a sankcionovaná (Magistrát hl. m. Prahy zjistil porušení zákona o silniční dopravě u 98 % kontrolních přeprav přes aplikaci Uber, porušení cenových předpisů bylo zjištěno v 15 % případů), toto sankcionování je však z hlediska generální prevence naprosto nedostatečné a bez účinku (odrazující funkci neplní ani pokuty ukládané dopravcům v současnosti okolo 150 000 Kč). Státní orgány nemají právní prostředky, aby zamezily organizování nelegální činnosti dopravců a řidičů. Stíhat lze pouze jednotlivé dopravce a řidiče, i to však obtížně – jednak kvůli faktické absenci jakéhokoli označení těchto vozidel v provozu a jednak kvůli bránění objednání přepravy kontrolním pracovníkem (aplikace po první kontrole umí zablokovat pro přístup nejen uživatelský účet kontrolora, ale i použitou platební kartu, všechny platební karty k určitému bankovnímu účtu i elektronické zařízení, z něhož byla přeprava objednána). Jediným účinným krokem vůči praktikám těchto společností bylo neformální vystoupení čelních představitelů státu a následný podpis Memoranda se společností Uber na jaře 2018, avšak ani tyto kroky doposud nezajistily celkový soulad zprostředkovaných služeb s právními předpisy České republiky. Alarmující je, že toto částečné podřízení vnitrostátní právní úpravě včetně umožnění kontrolní činnosti je dobrovolné a státní orgány nemají právní prostředky k jeho udržení a vynucení. Na druhou stranu však činnost společností Uber a Taxify získala značnou oblibu mezi cestujícími a ukázala, že práva spotřebitelů lze chránit i jinými než stávajícími zákonnými způsoby (zejm. povinným používáním taxametru a obecnou cenovou regulací). Na jedné straně

**je tedy třeba zajistit, aby právní úprava taxislužby byla reálně vynutitelná pro všechny subjekty na trhu stejně a aby dopravci měli pro své podnikání rovné podmínky. Faktické vynutitelnosti dodržování právní úpravy všemi dopravci a řidiči přitom nelze dosáhnout bez regulace postavení zprostředkovatelů taxislužby.** Na druhou stranu však reálná situace ukázala, že je možno od některých institutů na ochranu cestujících ustoupit, popř. je nahradit jinými, a pokud jde o povinnosti zakotvené na ochranu daňových zájmů státu, mohou být revidovány při zavádění elektronické evidence tržeb. **Vzhledem ke společenskému vývoji i vývoji právního řádu obecně je tedy třeba nastavit adekvátní úroveň zatížení dopravců a řidičů povinnostmi, zejm. posoudit možnost legalizace poskytování elektronicky objednaných přeprav bez použití taxametru pro všechny dopravce a řidiče v taxislužbě, a umožnit (usnadnit) tak legální fungování cestujícími oblíbených služeb.**

**Dále je potřebné řešit i další dílčí otázky v oblasti taxislužby. Nejdůležitější z nich je možnost účinné kontroly v segmentu tzv. smluvní taxislužby (viz bod 1.3), který je v rozporu se zákonem nadužíván pro anonymní pohotovostní přepravní služby, které ze své povahy mají být poskytovány s povinným označením a s použitím taxametru.** Kontrolu v tomto směru zásadně znesnadňuje především neoznačení vozidel v provozu spojené s jejich nerozeznatelností pro kontrolní orgány. Dílčí problémy, které je v oblasti taxislužby třeba řešit, a východiska pro jejich řešení, jsou podrobně popsány v bodě 1.4.

### **1.3 Popis existujícího právního stavu**

Využití moderních komunikačních technologií není v taxislužbě novinkou, již novela zákona o silniční dopravě z roku 2013 reagovala na rozmach elektronické komunikace a nastavila v tomto směru právní rámec. Nelze tedy hovořit o tom, že by současná právní úprava oblast digitální ekonomiky neupravovala vůbec.

Zcela obecně lze uvést, že, taxislužba je veškerou vnitrostátní silniční motorovou osobní dopravou provozovanou malými vozidly, pokud se neuskutečňuje v pravidelné relaci a zastávkách podle jízdního řádu (viz definice jednotlivých druhů dopravy v ustanovení § 2 zákona o silniční dopravě). Tímto způsobem byla taxislužba definována novelou zákona o silniční dopravě v roce 2013, kdy byla sjednocena s vnitrostátní příležitostnou osobní silniční dopravou (tzv. smluvní přeprava), neboť tyto druhy dopravy byly v praxi provozovány zaměnitelně. Současná právní úprava zná tři segmenty taxislužby:

- tzv. klasickou taxislužbu (anonymní pohotovostní přepravní služby označeným vozidlem taxislužby s taxametrem),
- tzv. smluvní taxislužbu (přepravy na základě předchozí písemné smlouvy, kdy je umožněno dopravci nepoužít taxametr, popř. nevybavit vozidlo taxametrem, a neoznačit vozidlo střešní svítlnou – viz stávající ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě), a
- tzv. drink servis (taxislužba provozovaná vozidlem cestujícího).

Všechny tyto segmenty taxislužby je možno provozovat za využití moderních technologií a jsou pro to nastavena jasná pravidla:

- Pokud jde o klasickou taxislužbu, není nikterak vyloučeno objednat přepravu použitím moderní aplikace. Není ani vyloučeno, aby tato aplikace stanovila cenu za přepravu. Moderní taxametry umožňují zadat do taxametru sjednanou cenu za přepravu, taxametr pak slouží primárně jako záznamové zařízení a obdoba registrační pokladny. Samozřejmě je možno při objednávce klasické taxislužby využít i jakékoli jiné moderní elektronické komunikační prostředky než mobilní aplikace.

- Stejně tak v případě taxislužby provozované vozidlem cestujícího (tzv. drink servis) zcela nic nebrání použití jakýchkoli elektronických prostředků či mobilní aplikace při objednávce přepravy.
- Pokud jde o segment tzv. smluvní taxislužby, i dnes je možno předchozí písemné smlouvy ve smyslu stávajícího ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě uzavírat v elektronické podobě. Způsob uzavření písemné smlouvy v elektronické podobě obecně upravuje občanský zákoník a zákon o silniční dopravě v tomto směru nestanoví žádná omezení. Elektronickou smlouvu lze uzavřít např. e-mailovou poptávkou po přepravě a e-mailovou akceptací, anebo i prostřednictvím tomu speciálně přizpůsobené elektronické aplikace, která smlouvu vygeneruje. Je přitom třeba zohlednit, že zákon o silniční dopravě zakotvuje povinnou přítomnost smlouvy ve vozidle, povinnost smlouvu předložit při kontrole a také povinnost tyto smlouvy archivovat. Smlouva tedy i v elektronické podobě musí být podepsaným strukturovaným archivovatelným dokumentem se stanovenými náležitostmi. Na základě novelizace unijní úpravy elektronického podpisu v současné době k platnosti elektronické písemné smlouvy postačí prostý elektronický podpis, např. uvedení jména a příjmení pod e-mailovou zprávou (viz čl. 3 bod 10) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES). Dle dostupných odhadů v režimu tzv. smluvní taxislužby probíhá (nebo se k tomuto segmentu alespoň hlásí, byť nejsou splněny zákonné podmínky) nadpoloviční přeprav v pražské taxislužbě, zejm. jde o hotelové přepravy a přepravy přes aplikaci Uber. V současné době (leden 2019) společnosti Uber i Taxify nadále pracují na úpravě svých aplikací tak, aby splnily požadavky současného ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě na generování předchozích písemných smluv o přepravě. V aplikaci Uber již dílčí změny směřující k dodržování právní úpravy byly provedeny, nicméně k dosažení plného souladu se zákonem dle dostupných informací doposud nedošlo, u aplikace Taxify obdobné kroky provedeny nebyly.

Co se týče využití moderních mobilních aplikací k objednání přepravy, lze tedy shrnout, že je za současné právní úpravy reálné ve všech segmentech taxislužby.

Pro úplnost přehledu stávající právní úpravy je vhodné blíže zmínit právní rozlišení tzv. klasické a smluvní taxislužby. Ustanovení § 21 zákona o silniční dopravě ukládá dopravcům povinnosti pro provozování taxislužby, mj. povinné označení a vybavení vozidla taxislužby, způsob použití taxametru atd. Ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě pak zakotvuje výjimku z uplatnění těchto povinností za předpokladu existence předchozí písemné smlouvy o přepravě se stanovenými formálními a obsahovými náležitostmi. Pokud dopravce při evidenci vozidla taxislužby prohlásí, že tímto vozidlem bude poskytovat výhradně přepravy na základě předchozí písemné smlouvy, je mu umožněno toto vozidlo nevybavit taxametrem. Jedná se tedy o výjimku z některých povinností. Pokud písemná smlouva o přepravě není uzavřena nebo nespĺňuje požadavky podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, nelze tuto výjimku využít a dopravce má standardní povinnost označit své vozidlo střešní svítilnou a při přepravě stanoveným způsobem používat taxametr. (Podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě „doprovce je povinen zajistit, aby v den, kdy je vozidlem taxislužby poskytována přeprava na základě předchozí písemné smlouvy, bylo toto vozidlo vybaveno všemi smlouvami, na jejichž základě je přeprava v právě probíhajícím dni prováděna, nebo jejich kopiemi. Smlouva musí obsahovat údaje o přepravovaných osobách, datu a trase přepravy a ceně za přepravu nebo způsob jejího určení a nesmí být uzavřena ve vozidle taxislužby nebo na jiném místě bezprostředně před zahájením přepravy. Při poskytování přepravy vozidlem taxislužby na základě předchozí písemné smlouvy se nepoužije odstavec 3 písm. c) a f); pokud vozidlo taxislužby není v souladu s § 21a odst. 2 písm. b) vybaveno taxametrem, nepoužije se dále odstavec 3 písm. d), e) a g) až i).“)

#### 1.4 Konkretizace problémů a východiska řešení

Zásadní koncepční otázkou v taxislužbě, resp. dopravě provozované malými vozidly, je obecně nastavení dělicí hranice mezi pohotovostními anonymními dopravními službami, typickými pro klasickou taxislužbu, a dopravními službami jiného typu. Před rokem 2013 tato dělicí hranice představovala z hlediska právní úpravy (nikoli skutečného stavu) oddělení taxislužby (ve smyslu tehdejší užší definice) od příležitostné osobní silniční dopravy. Taxislužba byla definována jako veřejná doprava, u níž se objednávky přijímaly pohotovostně a anonymně zejm. na ulici, prostřednictvím dispečinku, telefonicky apod. Naproti tomu příležitostná osobní silniční doprava byla definována jako neveřejná doprava, u níž se objednávky přijímaly výhradně v sídle nebo provozovně dopravce, poté měl dopravce povinnost objednávku se stanovenými náležitostmi zaznamenat do evidenční knihy objednávek a kopie záznamu objednávky z knihy objednávek následně musela být při přepravě ve vozidle. Byly stanoveny povinné náležitosti objednávky a zákaz platby ve vozidle, aby tímto způsobem byly poskytovány výhradně předem sjednané přepravní služby mezi jmenovitě určenými subjekty – např. přepravy luxusními limuzínami, na svatby, firemní přepravy, transfery cestovních kanceláří apod. Za využití moderních komunikačních technologií však začalo docházet k tomu, že objednávky byly přijímány elektronicky v sídle dopravce, elektronicky zaznamenány do knihy objednávek a přeposílány do vozidel. Tzv. smluvní přeprava tak byla provozována stejně jako klasická taxislužba, avšak bez plnění přísných pravidel předepsaných pro taxislužbu (požadavky na deliktní minulost řidiče, drahé vybavení vozidel taxislužby, častější technické kontroly vozidel, přísné archivační povinnosti pro daňové účely, cenová regulace atd.) Bylo tedy nutno nově a přesně vymezit hranici mezi pohotovostními anonymními přepravními službami, typickými pro klasickou taxislužbu, a přepravními službami jiného typu, a zároveň sjednotit úroveň povinností dopravců a ochrany zákazníků pro celou oblast přepravy malými vozidly. Uvedené druhy přepravy byly proto v roce 2013 sjednoceny do jednoho druhu dopravy pod pojem taxislužba, sjednoceny byly i základní povinnosti – požadavky na řidiče a vozidla. Jako zmiňovaná dělicí hranice byla nastavena skutečnost, že zákazník podepíše, že souhlasí s podmínkami přepravy, zejm. s cenou za přepravu (viz stávající ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě). Základní myšlenkou bylo, že za existence prokazatelného zaznamenaného souhlasu zákazníka s režimem přepravy není nutno zákazníkovi vnucovat obecnou zákonnou ochranu cestujících – použití taxametru, cenovou regulaci apod.

V praxi se však následně ukázalo, že postupně dochází k obcházení právní úpravy v neprospěch zákazníků. Přestože podmínky pro využití režimu přepravy na základě předchozí písemné smlouvy (současné ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě) byly nastaveny velmi přísně, v praxi dochází k protiprávnímu nadužívání této výjimky z povinností dopravce, přičemž dopravní úřady tuto praxi nejsou schopny účinně postihovat. Dopravci v rozporu s textací stávajícího ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě standardně mají pocit, že se mohou svobodně rozhodnout, zda budou při přepravách používat taxametr a povinné označení či nikoli, a pokud jim zvolený podnikatelský koncept neumožňuje předchozí písemné smlouvy se stanovenými náležitostmi uzavírat, rezignují na povinné náležitosti smlouvy s tím, že se jedná o nesplnitelnou povinnost a bez dalšího se hlásí k segmentu tzv. smluvní taxislužby. Důvodem tohoto přístupu bývá jednak neznalost, resp. nepochopení právní úpravy, jednak množství příkladů z okolí (lze hovořit až o tradici tohoto způsobu provozování taxislužby) a v neposlední řadě i faktická nepostižitelnost tohoto postupu ze strany kontrolních orgánů. Dle odborného odhadu na základě znalostí Ministerstva dopravy z úřední činnosti až 80 % dopravců působí v segmentu smluvní taxislužby neoprávněně, aniž by pro to byly splněny zákonné předpoklady ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě (zejm. jde o hotelové přepravy a přepravy zprostředkované přes mobilní aplikace). Faktická nepostižitelnost těchto dopravců je dána nerozeznatelností těchto vozidel v provozu (nemají žádné povinné označení

a je zakázáno je označit jako vozidla nabízející přepravu, lustrace v úřední evidenci při silničním provozu je zcela nereálná a kromě toho dopravci velkou část těchto podnikatelských vozidel na dopravním úřadě vůbec nezaevidují (ať již z laxnosti, neznalosti či kvůli nekontrolovatelnosti)) a současně i způsobem přijímání objednávek k těmto přepravám, který značně komplikuje možnost kontrolních přeprav ze strany kontrolních pracovníků (okruh potenciálních zákazníků bývá omezen na hotelové hosty, návštěvníky taneční zábavy apod.). Kontroly v rámci segmentu smluvní taxislužby tak reálně přicházejí v úvahu buď formou sledování situace před hotelem, o němž se kontrolní orgán domnívá, že obdobné služby pro své hosty poskytuje (sledování nástupu cestujících do luxusně vyhlížejících vozidel, následná jízda za vozidlem a oslovení cestujících v místě výstupu), nebo formou monitorování situace na lukrativním dojezdovém místě (typicky u letiště, opět formou sledování výstupu cestujících a jejich oslovení). Ve značném procentu kontrol se přitom bude jednat o oslovení cestujících ze soukromých vozidel, což je jistě obecně obtěžující, v mnohých případech také cestující placenou přepravu zapře, ať již z důvodu spěchu, nebo aby se vyhnul nepříjemnému absolvování kontroly či aby „nežaloval“ na řidiče, který jej vezl. Z důvodu komplikovanosti kontroly v rámci segmentu smluvní taxislužby často menší dopravní úřady na kontrolu v této oblasti rezignují a kontrolu provádí dopravní úřady ve velkých městech, i zde však spíše u těch služeb, které jsou kontrolovatelné snadněji (kontrola hotelových přeprav se prakticky neprovádí). Přestože tedy právní nástroje ke kontrole smluvní taxislužby existují, v praxi je kontrola zásadně ztížena. Tím je ovšem zásadně oslabena pozice cestujících coby spotřebitelů, kdy je jim odpírána zákonná ochrana anonymních pohotovostních přepravních služeb (zejm. použití úředně ověřeného měřidla a cenová regulace), aniž by předem souhlasili s režimem přepravy ve smyslu ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. Ke zhoršení situace přispívá využití zprostředkovatelství a subdodavatelství, kdy u jedné přepravy může existovat řetězec smluvních vztahů s mnoha subjekty s nejasným postavením a písemnými smlouvami se zcela nejasným předmětem (v tomto směru jsou typické přepravy zajišťované hotely pro hotelové hosty).

Postupně se objevily mobilní aplikace pro zprostředkování taxislužby, ať již aplikace Liftago nebo aplikace klasických dispečinků taxislužby pro objednání přepravy. Tyto aplikace spolupracující dopravce nikterak nevybízely k porušování či obcházení právní úpravy taxislužby a fungovaly v souladu s právními předpisy. O digitální ekonomice v taxislužbě se však začalo hlasitě hovořit až s příchodem aplikace Uber na český trh. Dopravci a řidiči využívající tyto aplikace systémově ignorují právní úpravu taxislužby, a byť míra dodržování dílčích povinností se postupem času pod tlakem státu zlepšuje, stále je porušování právní úpravy zásadní a ekonomicky je na trhu přepravních služeb značně zvýhodňuje. Nejprve záminku pro nedodržování právní úpravy představovalo moderní téma sdílené ekonomiky, byť od počátku společnost Uber zprostředkovávala přepravy formou standardní taxislužby. Po vyvrácení tohoto tvrzení (mj. potvrzeném judikaturou Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu i Soudního dvora Evropské Unie, viz dále) společnost Uber usiluje o podřazení zprostředkovaných přeprav pod režim smluvní taxislužby, třebaže pro to zjevně nejsou splněny podmínky podle stávajícího ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, a nadále tak je při přepravách porušována platná právní úprava. Stejný přístup posléze zvolila i společnost Taxify, avšak pouze proklamativně, neboť neprojevila žádnou zjevnou snahu o úpravu fungování své aplikace. Nižší náklady spojené s ignorancí právní úpravy taxislužby spolupracujícími dopravci a řidiči a pověst nadnárodních společností poskytujících moderní a uživatelsky komfortní zprostředkování přispěly k získání zásadní pozice na trhu přepravních služeb. Činnost provozovatelů daných aplikací je sama o sobě legální (vyjma absence vnitrostátního živnostenského oprávnění ke zprostředkování) a je dosud zákonem o silniční dopravě neregulovaná, nicméně činnost spolupracujících řidičů a dopravců ignorujících právní

úpravu taxislužby je protizákonná a sankcionovaná, toto sankcionování je však z hlediska generální prevence naprosto nedostatečné a bez účinku.

- Konkrétně lze uvést, že Magistrát hl. m. Prahy k dnešnímu dni (5. 9. 2019) provedl 441 kontrolních jízd přes aplikaci Uber, při kterých bylo zjištěno:
  - 9x bez závad (se všemi potřebnými doklady a zapnutým taxametrem)
  - 432x porušení zákona o silniční dopravě, z toho 61x bez koncese, 268x bez oprávnění řidiče a 365x neevidované vozidlo
  - 68x porušení cenových předpisů
- Přes aplikaci Taxify Magistrát hl. m. Prahy provedl celkem 29 kontrolních jízd, při kterých bylo zjištěno:
  - 6x bez závad (dle informací Magistrátu hl. m. Prahy se jednalo se o první kontrolní jízdy, kdy ještě aplikace zprostředkovala přepravy v souladu s právními předpisy)
  - 14x bez koncese
  - 22x bez oprávnění řidiče
  - 22x neevidovaných vozidel
- Z pohledu ukončených řízení bylo u aplikací Uber i Taxify uloženo:
  - podle zákona o silniční dopravě 57 pokut v celkové částce 7 300 000 Kč, z toho 47x neevidované vozidlo, 6x bez označení a taxametru, 3x řádné neobsluhování taxametru
  - podle zákona o cenách 7 pokut v celkové výši 2 800 000 Kč, z toho 6x předražení a 4x absence ceníku
- Uhrazeno bylo u aplikací Uber i Taxify celkem 31 pokut v celkové výši 2 492 000 Kč.

V případě aplikace Uber tedy bylo porušení zákona zjištěno při 98 % kontrol. Při 15 % kontrol pak bylo zjištěno porušení cenových předpisů. K zamezení organizování této nelegální činnosti dopravců a řidičů nemají správní orgány právní nástroje. Stíhat lze pouze jednotlivé dopravce a řidiče, i to však obtížně – jednak kvůli faktické absenci jakéhokoli označení těchto vozidel v provozu a jednak kvůli bránění objednání přepravy kontrolním pracovníkem. Stejně jako v segmentu smluvní taxislužby přicházejí v úvahy buď kontroly formou sledování situace před frekventovaným nástupním místem nebo na lukrativním dojezdovém místě a oslovování cestujících, kteří i zde s kontrolními pracovníky často nespolupracují (zde se jako důvod nespolupráce přidává podpora oblíbených aplikací a určitý protest vůči státním zásahům proti nim). Ideálním způsobem kontroly je u přeprav zprostředkovaných mobilními aplikacemi objednání přepravy v aplikaci kontrolním pracovníkem, popř. anonymním figurantem, společnosti Uber i Taxify však přistoupily k blokadě kontrolních pracovníků v aplikacích (dle informací Magistrátu hl. m. Prahy aplikace umí rozeznat a zablokovat nejen uživatelský účet, ale i platební kartu, všechny platební karty k určitému bankovnímu účtu i veškeré přístupy z určitého elektronického zařízení). Počet kontrol provedených u společnosti Taxify je výrazně nižší, než by odpovídalo jejímu tržnímu podílu, neboť tato společnost Taxify v této praxi nadále pokračuje a velmi aktivně a úspěšně brání i pouhému zahájení kontroly ze strany kontrolních orgánů. Dle informací Magistrátu hl. m. Prahy skončilo 29 provedených kontrol 21 zablokovanými mobilními telefony pro použití v aplikaci Taxify, dále 23 zablokovanými SIM kartami, 23 zablokovanými emailovými adresami a 10 zablokovanými platebními kartami. Společnost Uber v rámci snahy o dohodu se státem od těchto praktik již dobrovolně upustila. Ve výsledku tedy jediným účinným krokem vůči praktikám těchto společností dosud bylo neformální vystoupení čelních představitelů státu a následný podpis Memoranda se společností Uber na jaře roku 2018, avšak ani tyto kroky doposud nezajistily celkový soulad zprostředkovaných služeb s právními předpisy České republiky. Alarmující je, že toto částečné

podřízení vnitrostátní právní úpravě včetně umožnění kontrolní činnosti je dobrovolné a státní orgány nemají právní prostředky k jeho udržení a vynucení.

Nicméně působení společnosti Uber v České republice získalo značnou oblibu mezi cestujícími z důvodu uživatelského komfortu, mezinárodní využitelnosti aplikace, často i nižším cenám za přepravu a také znalosti orientační ceny před přepravou, zamezující obavám z nepříjemného překvapení z ceny přepravy vypočtené taxametrem. Působení společností Uber a Taxify tedy na jedné straně zásadně narušilo tržní prostředí na trhu dopravních služeb malými vozidly a zavedlo faktickou nerovnost v právech a povinnostech mezi dopravci, na druhou stranu však oblibou u cestujících ukázalo, že není nutno vždy lpět na tradičních způsobech ochrany spotřebitele a že je možno zamezit jejich poškozování i jinými, moderními způsoby. Otevřela se tak společenská diskuze, jejímž výsledkem je společenská i politická poptávka po nastavení právního rámce moderních technologií v taxislužbě takovým způsobem, aby tyto služby mohly nadále fungovat legálně, resp. aby jejich legální fungování bylo usnadněno.

Bez ohledu na zmíněné nelegální praktiky je proto na místě vzhledem ke společenskému vývoji zvážit, zda stávající právní úprava poskytuje cestujícím odpovídající způsob ochrany jejich zájmů. Chování a přání zákazníků taxislužby ve velkých městech a v jiných částech republiky se od sebe liší, nicméně společným zájmem je přání nebýt poškozen na ceně jízdného a pokud možno znát již před přepravou cenu za přepravu. Toho lze obecně dosáhnout i jinými způsoby, než použitím úředně ověřeného měřidla, přičemž jejich vhodnost, možnost obcházení, kontrolovatelnost apod. je nutno zvážit. Zákazníci obecně taxametru nedůvěřují, neboť až příliš často dochází k ovlivnění jeho funkcí a tyto případy jsou značně medializovány. Taxametr coby úředně ověřované měřidlo, jehož součástí musí být i paměťová jednotka a tiskárna, je přitom pro dopravce relativně nákladnou záležitostí, tudíž překážkou vstupu na trh. Pořizovací cena taxametru se pohybuje okolo 10 – 20 tis. Kč a další nemalé náklady je nutno vynakládat na jeho periodické ověřování, servis atd., tudíž i pro dopravce může být nastavení jiného způsobu ochrany zákazníků a daňových zájmů státu přínosem. V menších městech, kde dopravci nejsou anonymní, prakticky nedochází k předražování jízdného, používání nezákonných úprav taxametru apod., případná protiprávní činnost dopravců směřuje spíše k ohrožování daňových zájmů států než zájmů cestujících. Zde tedy roli ochrany zákazníků před předražováním plní absence anonymity dopravců. Naproti tomu ve velkých městech zákazníci oceňují uživatelský komfort moderních aplikací, které jim v jejich očích ochranu před předražením (skrz stanovení výsledné či orientační ceny před přepravou) i před negativním chováním řidičů (skrz možnost jejich hodnocení v aplikaci) zaručují, byť tento dojem je často mylný (u některých přeprav zprostředkovných aplikacemi dochází k překračování stanovených maximálních cen v době zvýšené poptávky po přepravách, u některých typů služeb v zásadě pokaždé). Zákazníci obecně považují ochranu, kterou jim poskytuje využití aplikací, za dostatečnou, a nemají zájem o stávající zákonný systém ochrany před předražováním skrz povinné používání taxametru. Být víra v moderní aplikace může být v mnohých případech mylná, je kontraproduktivní zákazníkům vnucovat ochranu, o kterou nemají zájem. Obliba služby UberBlack (obecně dražší služba vyšší kvality) i využívání služby UberPop v obdobích se zvýšenou poptávkou po přepravě (kdy je cena za přepravu vyšší, často překračuje pražskou cenovou regulaci) dokazuje, že zákazníci si obvykle raději zaplatí vyšší cenu za přepravu, kterou znají předem, než aby se obávali nepříjemného překvapení z výše jízdného stanoveného po přepravě s taxametrem (i přes oblibu aplikace Uber, která jí přinesla zásadní podíl na trhu, Magistrát hl. m. Prahy zjistil porušení cenových předpisů při 15 % kontrolních přeprav).

Případné nastavení jiné úrovně zákonných povinností pro dopravce poskytující přepravy na základě objednávky mobilní aplikací je však neoddělitelně spjato s revizí koncepce jednotlivých segmentů taxislužby. Není obhajitelné stanovit dopravcům pro určitou skupinu přeprav jiné povinnosti, aniž by byla smysluplně předefinována dělící hranice, která by tyto

služby věcně oddělovala od služeb jiného typu. Takovouto dělící hranicí zcela určitě nemůže být aktuální oblíbenost určitého produktu na trhu. Je nutno mít na paměti, že právní úprava bude dopadat stejně na různé subjekty na trhu, ať již budou vůči svým uživatelům vystupovat poctivě nebo budou projevovat snahu obohatit se na jejich úkor. Nelze proto rezignovat na ochranu spotřebitele na zákonné úrovni. Stejně tak je třeba mít na paměti, že právní úprava je obecně závazná a její časté změny jsou nežádoucí. Je přitom zcela nereálné definovat technické vlastnosti povolených aplikací či aplikace určitým způsobem certifikovat, mj. i kvůli obvykle velmi častým softwarovým aktualizacím.

Je nutno poukázat na skutečnost, že ve smyslu metrologických předpisů není možno účtovat jízdné podle ujeté vzdálenosti jinak, než za využití certifikovaného stanoveného měřidla, tj. taxametru. Jak vyplývá z konzultací s Ministerstvem průmyslu a obchodu, aplikace tedy nebudou moci nahradit taxametry v jejich základní funkci měření vzdálenosti ujeté při přepravě.

Pro úplnost přehledu východisek právní úpravy využití moderních technologií ve zprostředkování taxislužby je potřebné zmínit také problematiku sdílené ekonomiky, která v této souvislosti byla často zmiňována a medializována. Dle právního názoru Ministerstva dopravy na skutečnou sdílenou ekonomiku ve smyslu ustanovení § 1 odst. 4 zákona o silniční dopravě tento zákon nedopadá (zákon se nevztahuje na provozování silniční dopravy pro soukromé potřeby fyzické osoby - provozovatele vozidla, členů jeho domácnosti a jiných osob, pokud není prováděna za úplatu). Aby se však jednalo o sdílenou ekonomiku, musí se z povahy věci jednat o sdílení určitého existujícího statku, a nikoli o vytváření takového statku na objednávku zákazníka. V dané oblasti je takovým statkem přeprava, která by měla být sdílena. To znamená, že taková přeprava musí existovat – musí se v každém případě uskutečnit, neboť sám majitel či provozovatel vozidla se potřebuje v určitý čas přepravit z místa A do místa B. Vezme s sebou spolucestujícího a podělí se o náklady na přepravu, přičemž se lze dohodnout na drobných odchylkách v trase a čase (přiměřený příspěvek na náklady nechápeme jako úplatu ve smyslu ustanovení § 1 odst. 4 zákona). Typickým příkladem sdílené ekonomiky v oblasti přeprav je společné dojíždění sousedů do zaměstnání, nebo i jednorázová dohoda na sdílení delší přepravy (např. Praha – Brno), možné je i zprostředkování moderními komunikačními technologiemi (např. bývalý Jízdomat, Blablacar, skupiny na Facebooku zprostředkující kontakty za účelem společné cesty atd.). Ke sdílené ekonomice by však neměly být řazeny přepravy uskutečněné ryze na základě poptávky zákazníka, za komerční jízdné a za účelem výdělku. Pokud určitá přeprava naplňuje definiční znaky taxislužby, jedná se o taxislužbu bez ohledu na to, jak se služba sama označuje, a dopadají na ní povinnosti stanovené pro taxislužbu. Tato skutečnost již byla potvrzena rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j.: 9 As 291/2016-136 ze dne 31. 10. 2017 nebo nejnověji náležením Ústavního soudu č. III ÚS 4072/17 ze dne 5. 11. 2018.

Na základě popsané situace tedy bude konkrétně třeba řešit následující okruhy problémů:

#### **1.4.1 Otázka umožnění výjimky z použití taxametru při přepravách přes aplikaci**

Současná právní úprava zná výjimku z použití taxametru, popř. z vybavení vozidla taxametrem, a to v případě poskytování přeprav na základě předchozí písemné smlouvy se stanovenými formálními a obsahovými náležitostmi (stávající ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě). K potenciální legalizaci stávajícího fungování předmětných aplikací je logickým řešením rozšíření tohoto smluvního segmentu taxislužby o přepravy objednané přes mobilní aplikace. Společným jmenovatelem stávající smluvní taxislužby a přeprav objednaných přes aplikaci bude předchozí a jasně zaznamenaný souhlas cestujícího, resp. objednatele přepravy s cenou za přepravu a podmínkami přepravy. Na druhou stranu tato změna naruší dosavadní koncepci zákona o silniční dopravě



v rozdělení klasické a smluvní taxislužby, neboť do segmentu smluvní taxislužby zahrne i pohotovostní a v zásadě anonymní přepravní služby. Bude proto nutno přepracovat koncepční pojetí jednotlivých segmentů taxislužby a nalézt mezi nimi smysluplnou dělicí hranici tak, aby bylo důvodné od každého z těchto segmentů požadovat plnění jiné úrovně povinností.

Při zpracovávání nového koncepčního pojetí segmentů taxislužby je za středobod právní úpravy nutno považovat ochranu zájmů spotřebitele a vedle toho zohlednit i ochranu daňových zájmů státu. Výjimky z používání taxametru coby záznamového zařízení a období registrační pokladny tak musí být kompenzovány jinými archivačními povinnostmi zaručující ochranu daňových zájmů státu.

#### **1.4.2 Úprava povinného značení vozidel taxislužby**

S předchozím bodem úzce souvisí i nutnost revize právní úpravy povinného značení vozidel taxislužby. Podle současné právní úpravy je dopravce povinen označit vozidlo taxislužby střešní svítilnou žluté barvy s nápisem taxi a svým obchodním jménem tak, aby se s tímto údajem mohl potenciální cestující seznámit. V segmentu smluvní taxislužby – při využití výjimky podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě naopak dopravce nesmí označit své vozidlo ničím, co by v potenciálních zákaznících mohlo vzbudit dojem, že jim poskytne přepravu. Stejně tak v případě, že dopravce své vozidlo použije k jinému účelu než provozování taxislužby, je dopravce povinen z vozidla taxislužby jeho označení sejmout či zakrýt. V současné době takovéto nastavení povinností činí dva problémy. Za prvé, vozidla smluvního segmentu taxislužby nejsou při provozu pro kontrolní orgány nikterak rozeznatelná, a jsou proto velmi obtížně kontrolovatelná. Za druhé, mnozí dopravci, kteří nejsou schopni ve svém podnikatelském konceptu uzavírat předchozí písemné smlouvy o přepravě, pročež spadají do segmentu klasické taxislužby, si nepřejí svá vozidla charakteristickými znaky taxislužby označovat – typicky některé přepravy luxusními limuzínami. Do této skupiny spadají i přepravy objednané přes aplikaci Uber, byť u těchto přeprav není dán ospravedlnitelný důvod pro odmítání povinného označení vozidel. Nicméně vzhledem ke zmiňované společenskopolitické poptávce po legalizaci stávajícího fungování služeb zprostředkovaných mobilními aplikacemi lze nově zvážit důvodnost zakotvení povinnosti označovat vozidla taxislužby stávajícím způsobem. Střešní svítilna „Taxi“ je navíc historicky vnímána jako označení vozidla, které v rámci silničního provozu nabízí a poskytuje klasickou (pohotovostní) přepravu zákazníků.

Z hlediska účelu značení vozidel taxislužby lze konstatovat, že jednak tato vozidla musí být v provozu rozeznatelná pro kontrolní orgány a jednak pro potenciální zákazníky, kteří si přepravu hodlají objednat tzv. na ulici. Dále vozidla taxislužby mají určitá privilegia v silničním provozu (možnost využívat speciální pruhy na pozemní komunikaci pro veřejnou dopravu, možnost zastavit v druhé řadě, možnost řidiče dávat pokyny účastníkům silničního provozu), v tomto směru je rovněž potřebná jejich rozeznatelnost. Objektivně však není nutné, aby u přeprav objednaných jinak než tzv. na ulici bylo vozidlo označeno klasickou střešní svítilnou s nápisem taxi, pokud bude pro kontrolní orgány rozeznatelné jiným, decentním označením.

#### **1.4.3 Revize bariér vstupu na trh v taxislužbě**

V souvislosti s masovým využíváním aplikace Uber, služby UberPop ze strany „neprofesionálních“ řidičů byla otevřena společenskopolitická diskuze o snadnější možnosti přivýdělku provozováním taxislužby k jinému hlavnímu zaměstnání. Soudní judikatura (zejm. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j.: 9 As 291/2016-136 ze dne 31. 10. 2017) již vyřešila otázku, že při využívání této aplikace ze strany

„neprofesionálních“ řidičů nejde o sdílenou ekonomiku, nýbrž taxislužbu, nicméně z věcného pohledu je určité zjednodušení možnosti takového přivýdělnku vhodné, přestože od některých požadavků na výkon této profese i podnikatelské činnosti ustoupit nelze a je nutno zaručit všem osobám možnost podnikat i vykonávat danou profesi za stejných podmínek.

Taxislužba je koncesovanou živností, dopravce tudíž musí získat příslušné živnostenské oprávnění. Dopravce musí být vlastníkem či provozovatelem silničního motorového vozidla kategorie L nebo M1, které nechá na dopravním úřadu zaevidovat jako vozidlo taxislužby, a obecně musí toto vozidlo vybavit taxametrem a označit střešní svítlnou. Pokud tento dopravce hodlá sám vykonávat i práci řidiče taxislužby, musí požádat o oprávnění řidiče taxislužby, které získá po prověření jeho deliktů minulosti. Stanovila-li obec, kde dopravce hodlá své služby nabízet a poskytovat, povinnost složit zkoušky řidiče, pak musí dopravce vykonat i tyto zkoušky.

V této souvislosti je možno zjednodušit získání živnostenského oprávnění odstraněním nadbytečné administrativy (zejm. povinně souhlasné stanovisko dopravního úřadu ke koncesi) nebo snížením nákladů na zahájení podnikatelské činnosti revizí některých povinností, na jejichž plnění musí dopravci vynakládat finanční prostředky (zejm. požadovat drahé vybavení vozidel taxislužby jen v případech, kdy plní reálnou funkci).

Pokud jde o bariéry přístupu k povolání řidiče taxislužby, výrazně se diskutuje o zúžení zmocnění pro obce k lokální právní úpravě, zejm. co se týče tzv. zkoušek z místopisu a ovládání taxametru.

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. Především v konkrétním okamžiku při poskytování přepravy musí být jasné, zda dopravce, resp. řidič určitou povinnost má nebo nemá. Není možno čekat např. půl roku na odevzdání daňového přiznání, z něhož bude vyplývat výše dosažených příjmů, aby se určilo, zda dopravce v době kontroly spadl do základního režimu taxislužby, anebo si pouze přivydělával v malém rozsahu. Stejně tak není možno rozlišovat právní režimy poskytování přeprav výhradně na základě tvrzení dopravce, že si svou činností neplánuje mnoho vydělat. Ministerstvu dopravy je z úřední činnosti odvolacího správního orgánu známo, že v rámci správních řízení dopravci zcela standardně dokládají svou nemajetnost (od níž se odvíjí možná výše uložené sankce) daňovými přiznáními s minimálními příjmy, obvykle nedosahující výše životních nákladů, ani nákladů na podnikání, případně dopravci v důchodovém věku dokládají výši důchodu i pod 5 000 Kč, z níž vyplývá, že v produktivním věku neodváděli pojistné na sociální pojištění odvíjející se od reálné výše výdělnku umožňující pokrytí základních životních potřeb. V souvislosti s provozováním taxislužby se všeobecně hovoří o vysokých daňových únicích, což byl při projednávání právní úpravy zavádějící elektronickou evidenci tržeb zásadní argument pro to, aby taxislužba spadala pod základní evidenční režim bez paušální možnosti zasílat informace o přijatých platbách se zpožděním.

#### **1.4.4 Zavedení povinností zprostředkovatelů taxislužby**

Nemožnost účinně zamezit nekalým praktikám některých společností zprostředkujících taxislužbu mobilními aplikacemi v České republice naplno ukázala, jak je potřebné regulovat postavení zprostředkovatelů taxislužby a jak zásadně jsou tito zprostředkovatelé schopni ovlivnit lokální trh přepravních služeb. V tomto směru lze

poukázat i na stanovisko generálního advokáta Macieje Szpunara, jež bylo podkladem pro rozsudek Soudního dvora Evropské unie (EU) č.j. C-434/15 ze dne 20. 12. 2017 ve věci žaloby Asociación Profesional Elite Taxi proti Uber Systems Spain SL (španělské divizi společnosti Uber). V tomto stanovisku generální advokát podrobně popsal a odůvodnil silné postavení zprostředkovatele taxislužby („*I když není tato kontrola vykonávána prostřednictvím klasického vztahu podřízenosti, nelze se nechat oklamat zdáním. Taková nepřímá kontrola, jakou vykonává Uber a která je založena na finančních pobídkách a decentralizovaném hodnocení cestujícími v určitém značném rozsahu, umožňuje řízení stejně účinné, ne-li účinnější než řízení založené na formálních pokynech dávaných zaměstnavatelem zaměstnancům a přímé kontrole jejich plnění. To mě vede k tomu, že činnost společnosti Uber spočívá v jediném plnění tvořeném přepravou vozidlem nalezeným a objednaným pomocí aplikace pro chytré telefony a tato služba je z ekonomického hlediska poskytována společností Uber nebo jejím jménem. Tato služba je tímto způsobem rovněž prezentována a vnímána uživateli. Když se uživatelé rozhodnou využít služby společnosti Uber, chtějí, aby jim byla poskytnuta přepravní služba, jež má určité vlastnosti a určitou kvalitu. Tyto vlastnosti a kvalita přepravy jsou zajištěny společností Uber. Toto konstatování však neznamená, že by řidiči společnosti Uber museli být nutně považováni za její zaměstnance. Tato společnost může velmi dobře své služby zajišťovat prostřednictvím OSVČ jednajících jejím jménem jako subdodavatelé. (...) Výše uvedené konstatování naopak podle mého názoru vylučuje, aby byla Uber považována za pouhého prostředníka mezi řidiči a cestujícími. Řidiči jezdící pro platformu Uber nevykonávají vlastní činnost, která by mohla existovat nezávisle na této platformě. Naopak, tato činnost může existovat pouze díky platformě, bez níž by neměla žádný smysl. (...) Uber tedy není pouhým prostředníkem mezi řidiči, kteří chtějí příležitostně nabízet přepravní služby, a osobami hledajícími takové služby. Přesně naopak, Uber je opravdovým organizátorem a provozovatelem služeb městské dopravy ve městech, v nichž je přítomna. Je sice pravda, že se jedná, jak tvrdí Uber ve svém vyjádření v projednávané věci, o novátorský koncept, avšak toto novátorství spadá do oblasti městské dopravy.“) Přestože uvedené se týkalo konkrétně společnosti Uber, i u jiných zprostředkovatelů je patrné silné postavení vůči spolupracujícím dopravcům a řidičům a jejich osobní prezentace vůči zákazníkům. Tyto subjekty v praxi vystupují vůči cestujícím de facto jako dopravci - cestující si objedná taxi a komunikuje pouze s dispečinkem, tyto dispečinky samy inzerují poskytování přepravních služeb včetně cenových nabídek. Vůči dopravcům pak zprostředkovatelé mají určující vliv zejména na cenotvorbu, kterou pak prezentují vůči zákazníkům, a vyjma klasických dispečinek taxislužby také na charakter poskytovaných služeb. V mediální prezentaci společnosti Uber a Taxify od svého příchodu na český trh sdělovaly uchazečům o spolupráci, že bez dalšího mohou poskytovat přepravní služby, aniž by museli splnit požadavky na provozování taxislužby (společnost Uber od této praxe postupně upouštěla již v posledních dvou letech, společnost Taxify požaduje základní administrativní náležitosti od uchazečů o spolupráci až od počátku roku 2019), stále se však spolupracující řidiči a dopravci hlásí k segmentu smluvní taxislužby, aniž by tyto aplikace umožňovaly vyhovět požadavkům podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě. O tom, že k takovému postupu své spolupracující dopravce a řidiče vybízejí přímo tito zprostředkovatelé, jsou pouze nepřímé důkazy a indicie – průběžné informace pro dopravce a řidiče na internetových stránkách zprostředkovatelů, zprostředkované informace o školeních pro řidiče a dopravce, realizace společného právního zastoupení v sankčních řízeních, platby kaucí společným právním zástupcem, obsah dotazů vůči správním orgánům od dotčených dopravců a řidičů, odpovědi těchto zprostředkovatelů, především však projevy navenek – shodný postup dopravců a řidičů při poskytování*

přepravních služeb, který ponechává málo prostoru pro pochybnosti o vlivu zprostředkovatelů na charakteristiku přepravních služeb; jelikož však potenciální organizace páchání přestupků, byť v masovém měřítku, není v českém právním řádu trestným činem, není zde prostor pro řádné prošetření činnosti zprostředkovatelů k tomu specializovanými orgány. Pokud jde o dodržování cenových předpisů, zde je role společnosti Uber při nedodržování cenové regulace v hl. m. Praze prokazatelná, neboť ceny za přepravy jsou navrhovány přímo aplikací Uber a v období zvýšené poptávky po přepravách či snížené nabídky aktivních dopravců je vypočtena cena překračující cenovou regulaci. Byť tedy činnost spolupracujících řidičů a dopravců můžeme bez dalšího označit za nelegální, v souvislosti s činností zprostředkovatelů můžeme hovořit toliko o praktikách nekalých, jelikož ze své pozice vůči spolupracujícím dopravcům a řidičům přispívají ke zcela zásadnímu narušení trhu přepravních služeb, s nímž musí být minimálně srozuměni, pokud ho sami svou aktivní činností nevyvolávají. Toto zásadní narušení trhu spočívá ve skutečnosti, že dopravci spolupracující se zprostředkovateli Uber a Taxify, jichž je dle odborného odhadu Ministerstva dopravy i vládních analýz sdílené ekonomiky nadpoloviční většina z celkového počtu dopravců poskytujících přepravní služby v hl. m. Praze, si nedovoleným způsobem snižují náklady na podnikání tím, že se bez splnění podmínek v § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě hlásí k segmentu smluvní taxislužby, a nemají tak náklady na pořízení taxametru a jeho provoz, úřední ověřování, označení vozidla, a zvyšují tržby nedodržováním cenové regulace. V začátcích fungování aplikací Uber a Taxify skrze mýtus o sdílené ekonomice spolupracující řidiči nedisponovali ani živnostenským oprávněním, což snižovalo i náklady na podnikatelskou činnost, vzbuzovalo značné pochybnosti o plnění daňových povinností a výrazně přispělo k získání zásadní pozice na trhu. Na popsané nekalé a nelegální praktiky doplácí jednak poctiví dopravci a jednak zákazníci. Poctiví dopravci jednak přicházejí o zakázky kvůli někdy levnější, ale především „cool“ konkurenci, a jednak mají vyšší náklady na plnění svých zákonných povinností, které zmíněná nekalá konkurence ignoruje. Také jsou zahrnuti do celkové pověsti taxikářské profese. Na popsané nekalé a nelegální praktiky dále doplácí i samotní cestující, neboť v období zvýšené poptávky po přepravách aplikace Uber nabízí přepravy za ceny překračující cenovou regulaci v hl. m. Praze.

Popsaným praktikám za stávající právní úpravy stát nedokázal účinně zamezit. Za stávající právní úpravy je postižitelná výhradně činnost spolupracujících dopravců a řidičů, kteří jsou trestáni za provozování taxislužby nevidovanými vozidly bez taxametru, nedodržování cenové regulace, výkon práce řidiče bez oprávnění řidiče taxislužby a lokálních zkoušek apod. Naproti tomu organizování přestupkové činnosti ze strany zprostředkovatelů není právně postižitelné, částečně účinná je soukromoprávní soudní ochrana ze strany sdružení provozovatelů taxislužby (např. Nález Ústavního soudu č. III ÚS 4072/17 ze dne 5. 11. 2018 týkající se předběžného opatření o zákazu zprostředkovatelské činnosti společnosti Uber na území města Brna). Tento druh ochrany však přichází poměrně pozdě, neboť soudy, neznalé této problematiky a pod vlivem mediální prezentace moderních dopravních služeb, v řádu let rozhodovaly protizákonně (jak dovodil i Ústavní soud v uvedeném nálezu) a v některých případech byly návrhy na předběžná opatření zamítnuty z procesních důvodů pro opožděnost podání. Trestání jednotlivých dopravců a řidičů i přes statisícové pokuty nemělo generálně preventivní účinek a neodradilo další uchazeče o spolupráci se společnostmi Uber a Taxify. Mediálně prezentovaná výzva primátorky hl. m. Prahy k ukončení protiprávní činnosti (např. viz zpráva uveřejněná Pražským deníkem dne 1. 6. 2016 - [http://prazsky.denik.cz/zpravy\\_region/krnacova-vyzvala-uber-aby-zlegalizoval-svou-cinnost-20160601.html](http://prazsky.denik.cz/zpravy_region/krnacova-vyzvala-uber-aby-zlegalizoval-svou-cinnost-20160601.html)) nebyla pro společnost Uber důvodem pro zajištění poskytování

přeprav v souladu s právními předpisy. Až po podpisu Memoranda na jaře 2018 mezi nejvyššími představiteli České republiky a společností Uber začala tato společnost činit kroky k legalizaci zprostředkovaných přeprav, byť až doposud (leden 2019) legální služby poskytovány nejsou a nadále se služby hlásí ke smluvní taxislužbě bez splnění podmínek podle ustanovení § 21 odst. 4 zákona o silniční dopravě, rovněž také dochází k poskytnutí přeprav nevidovanými vozidly a řidiči, kteří nejsou držiteli oprávnění řidiče taxislužby.

Ve stávající právní úpravě není činnost zprostředkovatelů i přes jejich zásadní postavení při poskytování přeprav nikterak regulována a nezodpovídají za poskytnuté přepravy vůči cestujícím.

Snaha o regulaci zprostředkovatelů však v taxislužbě není novým tématem, již při přípravě novely v roce 2013 byla požadována regulace zprostředkování taxislužby kvůli velmi silnému postavení dispečinků na trhu taxislužby.

Při poslední novelizaci zákona o silniční dopravě v roce 2017, která řešila primárně autobusovou dopravu, byla navržena úprava povinností zprostředkovatelů taxislužby tak, aby tito zprostředkovatelé měli povinnost zprostředkovat pouze legální taxislužbu, tzn. dopravcům s živnostenským oprávněním a řidičům s oprávněním řidiče taxislužby. Tento návrh prošel meziresortním připomínkovým řízením a byl z návrhu zákona vypuštěn až na úrovni vlády z obavy, zda by tato úprava neměla podléhat notifikaci podle unijní právní úpravy – vyčkávalo se na rozsudek Soudního dvora Evropské unie.

Soudní dvůr Evropské unie ve věci Asociación Profesional Elite Taxi proti Uber Systems Spain SL (C-434/15) rozhodoval o tom, pod jaký právní rámec je třeba zprostředkovatelskou činnost společnosti Uber zařadit, tj. zda se jedná o službu informační společnosti či službu v oblasti dopravy. Soud uvedl, že zprostředkovatelská činnost je natolik úzce spjatá s vlastní přepravní službou, že je ve smyslu Smlouvy o fungování Evropské unie službou v oblasti dopravy, která může být upravena na úrovni členských států. Nelze ji tedy považovat čistě za službu informační společnosti, která je regulována na unijní úrovni a u níž je zaručen volný pohyb služeb z jiného členského státu. K relevantní judikatuře v této oblasti lze rovněž zařadit rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci tribunal de grande instance de Lille proti Uber France SAS (C-320/16). Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že vnitrostátní právní úprava, která (dokonce trestně) stíhá organizování systému zprostředkování kontaktu mezi zákazníky a osobami, které za úplatu poskytují služby silniční přepravy osob vozidly s méně než deseti místy, aniž mají k tomuto účelu povolení, se týká „služeb v oblasti dopravy“, pokud se vztahuje na zprostředkovatelskou službu poskytovanou pomocí aplikace pro chytré telefony, která je nedílnou součástí komplexní služby, jejíž hlavní složkou je přepravní služba. Taková služba je potažmo vyloučena z oblasti působnosti unijních směrnic požadujících notifikaci technických předpisů Evropské komisi před jejich přijetím. Důsledkem těchto rozsudků tedy je, že práva a povinnosti společnosti Uber a ostatních zprostředkovatelů taxislužby působících v České republice je možno na národní úrovni regulovat, přičemž tato regulace nepodléhá notifikační povinnosti vůči Evropské komisi.

#### **1.4.5 Snížení administrativní zátěže dopravců v taxislužbě**

V kontextu výše popsanych, zvažovaných zákonných úprav by bylo těžko obhajitelné, aby zúžený segment klasické taxislužby zůstal přeregulován. Je na místě znovu zvážit potřebnost stávajících povinností dopravců v taxislužbě v současné době, a to vzhledem ke skutečné úrovni a reálným nástrojům ochrany spotřebitelů – cestujících v taxislužbě a vzhledem k reálnému stavu ochrany daňových zájmů státu v této oblasti.

Taxametr je z hlediska národní právní úpravy jednak měřidlem, jednak záznamovým zařízením a obdobou registrační pokladny (paměťová jednotka) a jednak nástrojem pro tisk stvrzenek pro zákazníky a pro archivační účely. Jelikož zákon o silniční dopravě není daňovým právním předpisem, nýbrž právním předpisem z oblasti dopravy, je na místě, aby tento zákon řešil primárně dopravně-právní stránku úpravy taxametrů. Bez taxametru se nelze obejít v těch případech, kdy má být výše jízdného určena podle ujeté vzdálenosti. Ve smyslu metrologických předpisů nelze vzdálenost ujetou při přepravě změřit jiným nástrojem, např. aplikací. Je však na místě nově zvážit potřebnost jeho využití, popř. stanovený způsob použití v rámci jednotlivých typů přeprav, samozřejmě při zachování rovnosti v právech a povinnostech mezi dopravci.

Co se týče administrativních a archivačních povinností dopravců, mají v zásadě dvojí funkci – ochranu daňových zájmů státu a v některých případech pořízení důkazu o poškození zákazníků, které si lze vyžádat v rámci sankčního správního řízení. Zástupci finanční správy nicméně při debatách o využitelnosti dat z taxametru dlouhodobě přiznávají, že z taxametrů dopravců příslušné orgány data nečerpají, nejsou vybaveni čtecími zařízeními a reálně nevyužívají pro tyto účely ani povinně vedené záznamy o provozu vozidla nebo záznamy o přepravě. Ve správních řízeních se data zaznamenaná na paměťové jednotce taxametru (záznam o provozu vozidla) používá zřídka a ještě méně často skutečně přispěje k usvědčení pachatele, v sankčních řízeních primární roli hrají výsledky kontrol dopravních úřadů přímo v terénu a kontrola výtisků z tiskárny taxametru (záznamů o přepravě a dokladů o přepravě). Naproti tomu zabezpečení evidenční funkce taxametru pro dopravce představuje náklady na pořízení kapacitně vyhovující paměťové jednotky a její periodickou výměnu spojenou s novým (zpoplatněným) ověřením soustavy taxametru u Českého metrologického institutu a pořízením nového (zpoplatněného) výpisu z evidence vozidel taxislužby.

#### **1.4.6 Zlepšení možnosti kontroly a účinného správního trestání**

I přes možné snížení úrovně povinností dopravců a řidičů v taxislužbě je zakotvení určitých základních povinností nezbytné. Dodržování těchto povinností však musí být účinně vynutitelné.

Novelou zákona o silniční dopravě v roce 2017 byla (znovu)zavedena možnost zadržení průkazu řidiče taxislužby kontrolním pracovníkem na místě při zjištění závažného protiprávního jednání. Řidiči však brzy odhalili způsob, jak se zadržení průkazu na místě vyhnout, a to sdělením, že průkaz nemají při sobě. V takovém případě není možno k využití institutu zadržení průkazu přistoupit a řidič může nadále práci řidiče taxislužby vykonávat až do pravomocného sankcionování za zjištěné protiprávní jednání a následného odebrání oprávnění řidiče taxislužby, což může trvat i několik let. Této praxi je proto nezbytné zabránit zavedením možnosti virtuálně zadržet průkaz, který nebyl při kontrole předložen a fyzicky odebrán.

### **1.5 Popis cílového stavu**

Cílovým stavem je především zajištění rovného podnikatelského prostředí na trhu lokálních přepravních služeb malými vozidly, vynutitelnost práva v dané oblasti, usnadnění kontroly, zakotvení absentujících právních nástrojů a zamezení poškozování cestujících na ceně jízdného.

#### **1.5.1 Zajištění rovného podnikatelského prostředí**

Je potřebné míru porušování právní úpravy navrátit do úrovně obvyklé v podnikatelském prostředí obecně. Dílčích neorganizovaných porušení právní úpravy jednotlivými dopravci a řidiči se samozřejmě zcela vyvarovat nelze, k jejich postihu je ostatně státní kontrola a represe z povahy věci určena, je však třeba zamezit tomu, aby se vyplácelo

organizované systémové ignorování právní úpravy. Je tedy třeba odstranit prostor pro plánovité nedodržování právních předpisů a zakotvit pro to právní nástroje. To se týká nejen přeprav zprostředkovaných společnostmi Uber a Taxify, ale i segmentu smluvní taxislužby.

### **1.5.2 Vynutitelnost práva v dané oblasti a zakotvení absentujících právních nástrojů**

V dřívějších bodech bylo popsáno, jak nedostatečnost zastání ze strany státu vedla k hromadným protestům dopravců v taxislužbě a jediným účinným krokem vůči praktikám společností Uber a Taxify bylo neformální vystoupení čelních představitelů státu a následný podpis Memoranda se společností Uber na jaře 2018, byť ani tyto kroky doposud nezajistily celkový soulad zprostředkovaných služeb s právními předpisy České republiky. Stěžejní je, že toto částečné podřízení vnitrostátní právní úpravě včetně umožnění kontrolní činnosti je dobrovolné a státní orgány nemají právní prostředky k jeho udržení a vynucení. Sankcionování jednotlivých dopravců a řidičů k vyřešení problematické situace nikterak nepřispělo. Je nezbytné zamezit zájmu zprostředkovatelů taxislužby na nelegálním provozu taxislužby spolupracujícími dopravci a řidiči a zamezit finančnímu profitu zprostředkovatelů z takové činnosti.

### **1.5.3 Usnadnění kontroly**

Výše byly popsány problematické aspekty kontrolní činnosti jak u přeprav objednaných přes mobilní aplikace, tak i v segmentu smluvní taxislužby, zejm. pokud jde o hotelové přepravy. Je nutno především zajistit rozeznatelnost podnikatelských vozidel v provozu pro kontrolní orgány.

### **1.5.4 Zamezení poškozování cestujících na ceně jízdného.**

Jedná se o všeobecný problém v provozování taxislužby a také jeden ze základních účelů právní úpravy taxislužby obecně. Dodržování cenových předpisů nicméně není primárním cílem připravované novelizace zákona o silniční dopravě, avšak předkladatel usiluje o to, aby skrze dosažení ostatních cílů bylo omezeno i poškozování cestujících na ceně jízdného. V segmentu smluvní taxislužby (případně rozšířeného o elektronicky objednané služby) jde především o zajištění zaznamenaného souhlasu spotřebitele s podmínkami přepravy a cenou za přepravu.

Ke konkrétnějšímu nastavení cílového stavu je značně problematické nalézt objektivně měřitelné ukazatele, zejm. proto, že dosažení jednotlivých cílů novelizace bude mít v týchž ukazatelích zcela protichůdné tendence. Počet uložených pokut a kaucí, počet negativních kontrolních zjištění nebo výše uložených či vybraných pokut a kaucí nejsou relevantními ukazateli, neboť nejsou primárně ovlivňovány mírou poctivosti dopravců a řidičů, nýbrž zakotvením právních nástrojů, mírou obtížnosti provádění kontrol v problematických segmentech taxislužby či personálním zajištěním dopravního úřadu. Pokud se podaří zefektivnit kontrolní činnost, stoupne počet kontrolních zjištění a uložených pokut. Naproti tomu zakotvení povinností zprostředkovatelů přestane motivovat k porušování zákona ze strany dopravců a řidičů a míra porušování právních předpisů poklesne.

Vhodným, objektivně měřitelným ukazatelem, který se týká přeprav zprostředkovaných přes mobilní aplikace, je nicméně poměr zjištění protiprávních jednání u přeprav objednaných přes aplikace oproti konstatování, že u kontrolovaného dopravce či řidiče poskytujícího přepravu přes aplikaci žádné porušení zákona zjištěno nebylo. V současné době při přepravách objednaných přes aplikace Uber a Taxify je magistrátem hl. m. Prahy porušení zákona zjištěno v 98 % případů – zpravidla se v posledním roce době jedná o provozování taxislužby nevidovaným vozidlem (pouze pro evidovaná vozidla platí

povinnost vybavení taxametrem) a současně nevybavení vozidla dokladem o oprávnění k podnikání, v malé části případů jsou přepravy poskytnuty evidovaným vozidlem, u nich je pak zjištěno nevybavení vozidla taxametrem nebo nepoužití taxametru při přepravě. Objektivně měřitelným cílem novelizace je dostat se z téměř stoprocentního zjištění porušování zákona u dopravců a řidičů spolupracujících se společnostmi Uber a Taxify, která nasvědčuje systémovému ignorování právní úpravy, a to jednak v oblasti procentuální míry zjištění pochybení, ale i pokud jde o rozrůznění zjištění naplnění skutkových podstat jednotlivých přestupků. Míra porušování zákona do budoucna musí svědčit o nahodilém páchání přestupků jednotlivými dopravci a řidiči spolupracujícími s aplikacemi Uber a Taxify, a nikoli o systémovém nastavení. Za akceptovatelnou lze považovat míru zjištění pochybení při kontrolách (zahrnující i bagatelní porušení) okolo 30 %. Měřitelnost tohoto ukazatele je nicméně komplikována jednak nastavením kontrolního řádu (institut úkonů předcházejících provedení kontroly, kdy není nutno kontrolu vůbec zahajovat, pokud vše nasvědčuje tomu, že není porušován zákon) a také možnosti provádění různých typů kontrol (statické kontroly dokumentů v provozu, kontroly na provozovnách x provedení kontrolní přepravy).

Byť se nejedná o měřitelný ukazatel, důležitým ukazatelem bude také míra společenského napětí mezi dopravci poskytující jednotlivé typy služeb a mezi dopravci a cestujícími. K těmto informacím mají dopravní úřady i Ministerstvo dopravy přístup z vlastního provádění kontrolní činnosti, z vedení správních řízení o přestupku, námitek a sdělení účastníků řízení i jiných dopravců a řidičů, z průběžných jednání se zástupci dopravců a řidičů i s jednotlivými dopravci a řidiči, se zprostředkovateli taxislužby, stížností cestujících, nebo i z mediální atmosféry, sociálních sítí apod.

Pokud jde o segment smluvní taxislužby, dnes je kvůli popsaným obtížím (především z důvodu neoznačení vozidla) kontrolován jen minimálně, zatímco po zavedení povinného označení evidenční nálepkou pro veškerá vozidla taxislužby budou moci být kontroly reálně prováděny i v tomto segmentu. Zatímco v současné době se předpokládá zásadní porušování právní úpravy v tomto prakticky nekontrolovaném a nadužívaném segmentu taxislužby, po rozšíření kontrol (a tím i povědomí o kontrolách mezi dopravci) lze za úspěch považovat postupné snižování míry porušování zákona – buď uzavíráním právně bezvadných předchozích smluv, nebo přechodem k novému segmentu elektronických objednávek, anebo provozováním taxislužby se svítilnou a taxametrem. Pokud se nebude dopravcům a řidičům vyplácet nadále plánovitě nedodržovat právní úpravu i v tomto segmentu, bude možno novelizaci považovat za účinnou. Dosažení cílového stavu novelizace se tedy v případě segmentu smluvní taxislužby projeví nejprve prudkým nárůstem kontrolních zjištění a sankcionování oproti nyní v zásadě nulovým hodnotám (tento nárůst bude svědčit o účinnosti nových kontrolních mechanismů) a posléze postupným snižováním míry zjištěných porušení zákona a sankcionování (tento následný pokles bude svědčit o postupném zvyšování poctivosti dopravců a řidičů v této oblasti podnikání a rozšíření povědomí o nutnosti dodržovat právní předpisy i na tomto úseku podnikání).

## 1.6 Identifikace dotčených subjektů

- Objednatelé přepravy a cestující – budou dotčeni stanovením způsobu a úrovně ochrany jejich práv.
  - Cestující využívající moderní elektronické aplikace ke zprostředkování přepravy
  - Cestující využívající klasickou taxislužbu



- Objednatelé přeprav – podnikatelé v jiných oborech, cestovní kanceláře, hotely, zajišťovatelé velkých společenských událostí apod.
- Dopravci – budou dotčeni způsobem stanovení povinností pro ochranu cestujících a daňových zájmů státu.
  - Klasičtí dopravci dodržující právní předpisy
  - Dopravci poskytující oprávněně služby segmentu smluvní taxislužby
  - Dopravci spolupracující s aplikacemi nedodržující právní předpisy
- Zprostředkovatelé taxislužby – budou dotčeni zavedením nových povinností, odpovědností za jejich plnění a možností trestání jejich nedodržení.
  - Klasické dispečinky taxislužby
  - Provozovatelé mobilních aplikací, kteří zprostředkují legální taxislužbu
  - Provozovatelé mobilních aplikací zprostředkující nelegální služby
  - Hotely a další zprostředkovatelé
- Řidiči – budou dotčeni dílčí úpravou jejich stávajících povinností.
  - Řidiči, kteří dodržují právní předpisy
  - Řidiči, kteří nedodržují právní předpisy
- Dopravní úřady – budou dotčeny změnou aplikační praxe právní úpravy
- Stát – může být dotčena vymahatelnost jeho daňových zájmů.

## **2. Návrh variant řešení včetně varianty nulové**

### **2.1. Nulová varianta**

Nulová varianta by zachovala právní úpravu ve stávající podobě. Pokud ponecháme stranou aplikační praxi, v zásadě se tato varianta blíží variantě „jednotná taxislužba“, odchyliła se od ní až liberalizací unijní úpravy v oblasti elektronického podepisování dokumentů v soukromoprávním styku, která velmi rozšířila praktickou využitelnost institutu přepravy na základě předem uzavřené písemné smlouvy. Návrat k původnímu právnímu stavu a napravení dílčích nedostatků stávající právní úpravy způsobujících nesoulad právního a faktického stavu by de facto představoval variantu „jednotná taxislužba“.

### **2.2 Varianta „jednotná taxislužba“**

Tato varianta spočívá ve sjednocení pravidel pro různé přepravní služby poskytované malými vozidly se stanovením výjimek v odůvodněných případech. Paušálně by měl být používán taxametr jako záznamové zařízení a obdoba registrační pokladny. Nic nebrání používání taxametru jako záznamového zařízení i při přepravách objednaných přes mobilní aplikaci (jako je tomu dnes např. u aplikace Liftago) – naopak výhodou pro zákazníky i dopravce by byla možnost i při přepravě přes aplikaci účtovat jízdné na základě změřené vzdálenosti (jak již bylo popsáno, metrologické předpisy neumožňují ujetou vzdálenost měřit jinak než úředně ověřeným měřidlem – taxametrem). Výhodou pro dopravce i cestující by bylo odstranění rizika nesprávného odhadu přiměřené ceny před přepravou – např. ve vztahu k dopravní situaci - dopravce by riziko vyšších nákladů kvůli dopravní situaci nemusel zahrnovat do nabídnuté ceny za přepravu, neznevýhodňoval by se tak oproti konkurenci, a mohl by tak dále ušetřit i cestující. Moderní taxametry umožňují propojení se systémem elektronické evidence tržeb, popř. i se samotnou aplikací. Z hlediska komfortu cestujícího by použití taxametru při přepravě přes aplikaci nebylo nikterak na újmu. Nepoužití taxametru, popř. nevybavení vozidla taxametrem,

by bylo povoleno pouze pro přepravy odlišného typu – např. přepravy na svatby, transfery cestovních kanceláří, dlouhodobě sjednané firemní přepravy, přepravy luxusními limuzínami. 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, čímž by se opětovně zúžil segment smluvní taxislužby na odůvodněné případy, prakticky by se znemožnilo využití tohoto režimu pro pohotovostní přepravní služby a byla by opět nastavena smysluplná dělící hranice mezi pohotovostními anonymními přepravními službami a speciálními přepravními službami, a s tím související oddělení právních režimů poskytování jednotlivých typů přeprav. Tato varianta zároveň předpokládá zachování určitého profesního standardu, tedy neomezovat bariéry vstupu na trh, neomezovat zmocnění obcí ke zkouškám řidičů taxislužby apod.

Konkrétně by tato varianta spočívala v:

- Navrácení požadavku na to, aby předchozí písemná smlouva potřebná pro výjimku z použití taxametru a střešní svítidla, byla v případě svého elektronického vyhotovení podepsána zaručeným elektronickým podpisem založeném na kvalifikovaném certifikátu, což by zúžilo využitelnost režimu smluvní taxislužby na původně zamýšlený rozsah – tzn. úzká výjimka z použití taxametru pro speciální přepravní služby odlišného charakteru.
- Zakotvení postavení a povinností zprostředkovatelů taxislužby, konkrétně jejich povinnost zprostředkovat pouze legální službu v tom smyslu, že spolupracující dopravci budou splňovat administrativní předpoklady (živnostenské oprávnění, evidované vozidlo taxislužby, oprávnění řidiče taxislužby). Současně je nutno zajistit vynutitelnost zakotvených povinností, a to způsobem účinným i na velké mezinárodní korporace (v krajním případě systémové ignorance zákona možnost uložení zákazu činnosti). Rovněž je potřeba zajistit možnost kontrolních orgánů získat základní informace o zprostředkované přepravě, tedy zakotvit povinnost zprostředkovatelů tyto informace poskytnout. Konkrétně je tedy nutno zakotvit povinnost vedení základní evidence zprostředkovaných přeprav – kterému dopravci zprostředkovatel přepravu zprostředkoval a kde a kdy bylo sjednáno vyzvednutí zákazníka. Dále zajistit možnost kontroly plnění povinností zprostředkovatele v rámci státního odborného dozoru.
- Zajištění rozeznatelnosti vozidel smluvního segmentu taxislužby v běžném provozu pro kontrolní orgány – zakotvení evidenční nálepky vozidla taxislužby.
- Zavedení možnosti fiktivně zadržet řidiči průkaz řidiče taxislužby na místě při aktuálně zjištěném závažném přestupku i v případech, kdy řidič odmítne průkaz předložit.

K této variantě se přiklání velká část pracovní skupiny organizované Ministerstvem dopravy složené ze zástupců dotčených ministerstev, státních orgánů, statutárních měst a zástupců podnikatelů. Tato varianta má podporu zejména u zástupců profesních organizací v taxislužbě.

### **2.3 Varianta „dílčí liberalizace“**

Tato varianta by kromě dosažení základních cílů novelizace popsaných v bodě 1.5 přizpůsobila právní regulaci společenskopolitické poptávce tak, aby bylo legální poskytovat služby, o které má zájem širší společnost. Dílčí liberalizace cílená na přepravy zprostředkované mobilními aplikacemi je ovšem neodůvodnitelná bez současného omezení přeregulovanosti zbytku segmentu klasické taxislužby. Včleněním přeprav objednaných přes aplikace do segmentu smluvní taxislužby bude dříve popsána dělící hranice mezi různými druhy přepravních služeb posunuta doprostřed segmentu klasické taxislužby coby pohotovostních a v zásadě anonymních přepravních služeb. Úroveň povinností na obou stranách této dělící hranice by proto měla být co nejpodobnější. Je proto namístě omezit v segmentu klasické taxislužby povinnosti, které

dopravce zatěžují a které neplní svou zamýšlenou funkci, popř. užitek z plnění těchto povinností není pro stát nebo spotřebitele adekvátní zátěží dopravců.

Jednalo by se konkrétně o:

- Umožnění dopravcům a řidičům nepoužívat taxametr při přepravách objednaných elektronicky – za podmínky předchozího zaznamenaného souhlasu zákazníka s cenou a režimem přepravy. Pokud by určitý dopravce poskytoval svým vozidlem výhradně takovéto přepravy, popř. přepravy na základě předem uzavřené písemné smlouvy, bylo by mu umožněno nevybavit vozidlo taxametrem, stejně jako dnes v segmentu smluvní taxislužby.
- Revize označení vozidel. Každé evidované vozidlo taxislužby by muselo být stále označeno evidenční nálepkou vozidla taxislužby (předpokládá se decentní vzhled obdobný jako u dálniční známky), při nabízení přepravních služeb tzv. na ulici by každé vozidlo muselo být označeno typickou střešní svítilnou a obchodním jménem dopravce jako podle stávající právní úpravy. Pokud by některý dopravce určitým vozidlem vybaveným taxametrem střídavě poskytoval přepravy v klasickém režimu a na základě předchozí písemné smlouvy nebo přes aplikaci, mohl by si na vozidle střešní svítilnu ponechat. Vozidlo by však nesmělo být označeno jako vozidlo taxislužby v případě, že by nebylo vybaveno taxametrem, anebo by bylo využito k jinému účelu než k provozování taxislužby, např. k soukromé přepravě.
- Zakotvení archivačních povinností pro přepravy objednané elektronicky, jejich konkrétní podoba by vycházela ze stávající praxe přeprav objednaných přes aplikace a byla by konkretizována v prováděcí vyhlášce.
- Navrácení původní funkce taxametru coby měřidla k měření ujeté vzdálenosti. Zrušení povinnosti používat taxametr a vybavit vozidlo taxametrem v případech, kdy by měl sloužit pouze jako záznamové zařízení a obdoba registrační pokladny (tuto funkci převezme EET). Taxametr bude používán jako měřidlo v klasické taxislužbě objednané jinak, než předchozí písemnou smlouvou nebo elektronicky. Bude zrušena i paměťová jednotka taxametru, tím i záznam o provozu vozidla vedený na paměťové jednotce taxametru, k archivaci budou sloužit pouze záznamy o přepravě (současné povinně pořizované výtisky z taxametru),
- Zakotvení postavení a povinností zprostředkovatelů taxislužby, konkrétně jejich povinnost zprostředkovat pouze legální službu v tom smyslu, že spolupracující dopravci budou splňovat administrativní předpoklady (živnostenské oprávnění, evidované vozidlo taxislužby, oprávnění řidiče taxislužby). Současně je nutno zajistit vynutitelnost zakotvených povinností, a to způsobem účinným i na velké mezinárodní korporace (v krajním případě systémové ignorance zákona možnost uložení zákazu činnosti). Rovněž je potřeba zajistit možnost kontrolních orgánů získat základní informace o zprostředkované přepravě, tedy zakotvit povinnost zprostředkovatelů tyto informace poskytnout. Konkrétně je tedy nutno zakotvit povinnost vedení základní evidence zprostředkovaných přeprav – kterému dopravci zprostředkovatel přepravu zprostředkoval a kde a kdy bylo sjednáno vyzvednutí zákazníka. Dále zajistit možnost kontroly plnění povinností zprostředkovatele v rámci státního odborného dozoru.
- Zavedení možnosti fiktivně zadržet řidiči průkaz řidiče taxislužby na místě při aktuálně zjištěném závažném přestupku i v případech, kdy řidič odmítne průkaz předložit.

- Oprávnění pro vozidla taxislužby zakotvená v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zacílit na přepravní služby zúženého segmentu klasické taxislužby, tedy na vozidla označená střešní svítlnou.

K této variantě se jednoznačně přiklonili zástupci poslaneckých klubů při předběžném projednání návrhu novelizace na půdě Poslanecké sněmovny. Varianta odpovídá směru nastavenému Programovým prohlášením stávající vlády České republiky v oblasti digitalizace „*Vyřešíme problematiku služeb, jako je Uber nebo Airbnb, a platformám nastavíme jasná pravidla z hlediska spravedlivého zdanění na jedné straně a z pohledu jednoduchého uživatelsky komfortního přístupu na straně druhé.*“.

### **3. Vyhodnocení nákladů a přínosů variant včetně varianty nulové a zhodnocení rizika**

#### **3.1. Nulová varianta**

##### **3.1.1. Přínosy nulové varianty**

Přínosem této varianty je primárně stabilita právní úpravy. Jiné přínosy má pouze pro ty subjekty působící v taxislužbě, které v současné době těží z porušování právních předpisů (ať již snížením nákladů na podnikatelskou činnost nebo získáním jiné konkurenční výhody, popř. vyhýbáním se kontrolní činnosti).

Dopravci spolupracující s aplikacemi nedodržující právní předpisy by nadále měli konkurenční výhodu před dopravci dodržujícími právní předpisy, kteří na plnění svých zákonných povinností musí vynakládat značné náklady (jednorázový náklad 10 – 20 tis. Kč na pořízení taxametru a roční náklady v řádu tisíců korun na jeho údržbu, servis a úřední ověření).

Řidiči, kteří při využívání aplikací Uber a Taxify nedodrží právní předpisy, budou nepřímo dotčeni obdobně jako nepoctiví dopravci – jejich zaměstnavatelé, vyšší tržby způsobené nekalou konkurencí se na úseku taxislužby přímo promítnou do výdělku řidičů, neboť v této oblasti podnikání je v praxi standardně (byť v rozporu s pracovněprávními předpisy) značná část reálné odpovědnosti a podnikatelských rizik přenesena na řidiče.

Pro zprostředkovatele taxislužby obecně by bylo přínosem, že by nadále nebylo zákonem upraveno jejich právní postavení, povinnosti ani odpovědnost. Výrazně vyšší výhody z fixace stávajícího právního stavu by plynuly těm zprostředkovatelům, kteří zprostředkovávají taxislužbu v rozporu s právními předpisy, což jim dopomohlo k získání stávající pozice na trhu.

Cestující využívající moderní elektronické aplikace ke zprostředkování porušující právní předpisy by nadále mohli (v rozporu s metrologickými předpisy) využívat výhod ze stanovení ceny aplikací podle ujeté vzdálenosti.

Pro dopravní úřady je negativem přetrvávající nedostatečnost právních nástrojů při kontrolách a správním trestání, který jim neumožňuje v kritické situaci účinně (resp. lecky jakkoli) zasáhnout.

Pro daňové zájmy státu je pozitivem zachování alespoň psychologické motivace dopravců k řádnému plnění daňových povinností v podobě vedení záznamu o provozu vozidla na paměťové jednotce taxametru.

##### **3.1.2. Náklady nulové varianty**

V této variantě je negativem absence jakýchkoli přínosů popsanych v dalších variantách a zachování stávajících nedostatků dosavadní úpravy. Hlavním rizikem neřešení

problému je eskalace společenského napětí způsobená zachováním stávající faktické nerovnosti na trhu přepravních služeb. Stávající právní úprava neumožňuje zasáhnout proti nekalým praktikám společností Uber a Taxify, které díky nim získaly zásadní podíly na trhu. Tuto situaci dobře ilustruje, že ani několik měsíců po podpisu Memoranda mezi společnostmi Uber a nejvyššími představiteli České republiky nejsou přepravy zprostředkované danou aplikací poskytovány v souladu se zákonem a stávající právní úprava umožňuje trestat pouze jednotlivé dopravce a řidiče, a nikoli organizátora této činnosti.

Objednatelé přepravy a cestující v rámci segmentu smluvní taxislužby by byli nadále nechráněni před poškozováním na ceně jízdného z důvodu absence kontroly v tomto segmentu taxislužby.

Objednatelé přeprav – podnikatelé v jiných oborech, cestovní kanceláře, hotely, zajišťovatelé velkých společenských událostí apod. by byli dotčeni nezavedením jednoduchého režimu pro elektronicky objednané přepravy, museli by nadále v elektronické podobě vyhotovovat písemné smlouvy (byť bez požadavku na zaručený elektronický podpis).

Doprováci v klasické taxislužbě a dopravci poskytující oprávněně služby segmentu smluvní taxislužby by byli dotčeni eskalací neřešeného problému – absence faktické rovnosti před zákonem na úseku taxislužby, resp. nevynutitelnosti dodržování právních předpisů.

Řidiči, kteří dodržují právní předpisy, budou nepřímo dotčeni obdobně jako poctiví dopravci – jejich zaměstnavatelé, nižší tržby způsobené nekalou konkurencí na úseku taxislužby se přímo promítnou do výdělku řidičů, neboť v této oblasti podnikání je standardně (byť v rozporu s pracovněprávními předpisy) značná část reálné odpovědnosti a podnikatelských rizik přenesena na řidiče.

Pro stát je zásadním negativem přetrvávající stav faktické nerovnosti před zákonem a zásadní narušení tržního prostředí v oblasti osobní dopravy malými vozidly, tedy selhání v jedné ze základních funkcí státu.

### **3.2 Varianta „jednotná taxislužba“**

#### **3.2.1 Přínosy varianty „jednotná taxislužba“**

Přínosem této varianty je stabilita právní úpravy, zachování koncepce právní úpravy s nápravou jejích dílčích nedostatků a rovnost v povinnostech mezi dopravci.

Pro dopravce a řidiče v klasické taxislužbě dodržující právní předpisy a pro zprostředkovatele legální taxislužby by zásadním přínosem bylo zamezení nekalé konkurenci a narovnání podmínek na trhu.

Objednatelé přeprav v rámci segmentu smluvní taxislužby by byli dotčeni lepší kontrolovatelností této oblasti podnikání, která by vedla zejména ke snížení míry poškozování na ceně jízdného skrze omezení využitelnosti režimu smluvní taxislužby pro přepravy, u nichž objednatel nevyslovil souhlas s režimem přepravy a cenou za přepravu.

Pro dopravní úřady je rámci této varianty, stejně jako u varianty „dílčí liberalizace“, přínosem zavedení povinného označení všech vozidel taxislužby evidenčními nálepkami vozidla taxislužby pro seznatelnost těchto vozidel v provozu a možnost kontroly. Lze očekávat mnohem lepší kontrolovatelnost vozidel v rámci segmentu smluvní taxislužby i u dopravců využívajících elektronické aplikace, tím i snížení míry porušování právních povinností v tomto segmentu a lepší vymahatelnost práva. Není třeba se obávat

nedodržování povinnosti označení vozidla taxislužby evidenční nálepkou, jako dochází k nedodržování povinnosti střešní svítlnou, neboť jízda v neoznačeném vozidle bude pro řidiče znamenat ztrátu spolehlivosti a tím pádem oprávnění řidiče taxislužby.

Pro dopravní úřady je dále společným přínosem této varianty a varianty dílčí liberalizace zlepšení možnosti kontroly a účinného správního trestání, konkrétně zavedení možnosti fiktivně zadržet řidiči průkaz řidiče taxislužby na místě při aktuálně zjištěném závažném přestupku i v případech, kdy řidič odmítne průkaz předložit nebo tvrdí, že jej nemá u sebe. To přispěje k rychlému vyřazení z činnosti těch řidičů, kteří páchají závažné přestupky, nebude muset být vyčkáváno na výsledek přestupkového řízení a následně vedeného řízení o odnětí oprávnění řidiče taxislužby.

Pro dopravní úřady, potažmo stát je přínosem této varianty, stejně jako u varianty dílčí liberalizace, 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, tudíž lze důvodně předpokládat, že ze strany zprostředkovatelů, a tím i jejich spolupracujících dopravců a řidičů, budou tyto povinnosti plněny, a nikoli systémově ignorovány.

Daňové zájmy státu jsou v této variantě lépe chráněny povinným používáním taxametru jako záznamového zařízení a obdoby registrační pokladny, byť se jedná pro dopravce spíše o psychologickou motivaci, neboť státní správa při kontrole data z taxametru prakticky nevyužívá. Při zachování tohoto směřování právní úpravy by nicméně do budoucna mohlo být povinné napojení moderních taxametrů na systém elektronické evidence tržeb, které by přispělo k získávání jasných informací o tržbách v taxislužbě.

Přínosem této varianty i varianty dílčí liberalizace do veřejných rozpočtů by bylo zavedení povinnosti označovat vozidla taxislužby evidenčními nálepkami vozidel taxislužby. Přestože tisk těchto nálepek by zajišťoval stát, resp. Ministerstvo dopravy, tak rozpočtům obcí s rozšířenou působností a hl. m. Prahy by plynuly příjmy ze správních poplatků za tyto nálepky, jak je podrobněji popsáno v bodě 3.2.2.

### **3.2.2 Náklady varianty „jednotná taxislužba“**

Okrajovým, byť nejdiskutovanějším negativem této varianty by bylo nevyslyšení společenskopolitické poptávky po legalizaci oblíbených poskytovaných služeb. Nicméně jak bylo popsáno dříve, k legalizaci těchto služeb není nutné přistupovat změnou právní úpravy, neboť dodržovat stávající zákonné povinnosti i při přepravách přes mobilní aplikaci je možné, jak dokazuje příklad aplikace Liftago – viz popis stávajícího právního stavu v bodě 1.3.

Negativem této varianty je především zachování povinného nákladného vybavení a označení vozidel taxislužby i v případech, kdy příliš nemají věcné opodstatnění. Nevýhodou této varianty je tedy především absence přínosů dílčí liberalizace. Za negativum lze tedy považovat povinnost pořizovat si drahý taxametr tam, kde by měl sloužit ne jako měřidlo, ale čistě jako záznamové zařízení pro účely daňových zájmů státu. K ochraně daňových zájmů státu by přitom primárně měly sloužit jiné instituty a jiné právní předpisy, např. elektronická evidence tržeb, která by měla být dle původních informací Ministerstva financí pro taxislužbu zavedena na jaře 2019 (aktuálně je nutno počítat s pozdějším termínem) a k níž lze využívat mnohem levnější vybavení než taxametr. Za negativum této varianty lze také považovat absenci snižování míry zákonných povinností dopravců popsaných ve variantě dílčí liberalizace. Na jednání pracovní skupiny při Ministerstvu dopravy nicméně zástupci dopravců vyjádřili ochotu

nést vysoké zatížení právními povinnostmi, pokud to přispěje k zamezení nelegálních praktik dopravců využívajících vybrané aplikace.

Doprováci spolupracující s aplikacemi nedodržující právní předpisy by byli nuceni právní předpisy dodržovat, a ztratili by tak konkurenční výhodu. Dopravci, kteří v současnosti nemají taxametr, by si jej museli pořídit a udržovat (jednorázový náklad 10 – 20 tis. Kč na pořízení taxametru a roční náklady v řádu tisíců korun na jeho údržbu, servis a úřední ověření), anebo legálně přejít do segmentu smluvní taxislužby a uzavírat s objednateli přeprav předchozí písemné smlouvy. Vzhledem ke zúžení segmentu smluvní taxislužby by spíše většina dopravců přistoupila na pořízení taxametru, malá část dopravců provozujících taxislužbu na drobný přívýdělek by namísto dodržování právních předpisů volila ukončení podnikatelské činnosti. Jelikož popsané náklady představují náklady na legalizaci stávající protiprávní činnosti dopravců, nemají reálnou váhu, přesto však lze hovořit při odhadem 3000 dopravců působících s využitím předmětných aplikací v hl. m. Praze o jednorázových nákladech okolo 15 mil. Kč (mnozí z těchto dopravců taxametr mají) a ročních nákladech okolo 3 mil. Kč. Na druhou stranu, jak je uvedeno v předchozím odstavci, za negativum varianty „jednotná taxislužba“ lze považovat obecně povinnost pořizovat si taxametr tam, kde neplní funkci měřidla, což se týká nejen dopravců, kteří v současnosti v rozporu se zákonem taxametr nemají či nepoužívají, ale i dopravců, kteří právní úpravu dodržují.

Řidiči, kteří nyní při využívání aplikací Uber a Taxify nedodržují právní předpisy, budou skrze zavedení odpovědnosti zprostředkovatelů nuceni své povinnosti dodržovat. Oprávnění řidiče taxislužby nicméně již dnes značná část řidičů spolupracujících s aplikacemi Uber a Taxify má. Dále budou nepřímo dotčeni negativními vlivy právní úpravy na jejich zaměstnavatele. Snížení tržeb se promítne do jejich výdělku, neboť v této oblasti podnikání je v praxi standardně (byť v rozporu s pracovněprávními předpisy) značná část reálné odpovědnosti a podnikatelských rizik přenesena na řidiče.

V souvislosti se zavedením nového systému značení vozidel budou řidiči dotčeni tím, že za řízení vozidla bez evidenční nálepky vozidla taxislužby budou moci přijít o oprávnění řidiče taxislužby.

Zprostředkovatelé obecně budou negativně dotčeni zakotvením svého postavení v zákoně o silniční dopravě, stanovením povinností, odpovědností za jejich neplnění a možností sankcionování, včetně hrozby uložení zákazů činnosti coby krajního řešení při systémové ignoranci právní úpravy. Pokud jde o povinnost vedení evidence zprostředkovaných přeprav, tato povinnost v zásadě není nikterak zatěžující vzhledem k minimalistickému rozsahu – jedná se o údaje, které zprostředkovatelé potřebují uchovávat pro vlastní podnikatelskou činnost (často uchovávají údaje o zprostředkovaných přepravách v mnohem širším rozsahu) a není stanoven povinný formát této evidence.

Velmi negativně by se tato varianta dotkla provozovatelů mobilních aplikací zprostředkujících nelegální služby. V rámci této varianty by byly zakotveny právní nástroje k účinnému zamezení jejich stávajícího podnikatelského konceptu těžícímu z nelegálního chování spolupracujících dopravců a řidičů. Tato varianta by vedla buď k zákazu jejich činnosti, anebo ke zprostředkování legálních služeb, a to v podobě klasické taxislužby (využití segmentu smluvní taxislužby by z důvodu navrácení požadavku na zaručený elektronický podpis již nepřicházelo v úvahu).

Tato varianta by se negativně dotkla subjektů působících v segmentu smluvní taxislužby v souvislosti s navrácením požadavku na zaručený elektronický podpis při elektronickém uzavírání předchozí písemné smlouvy o přepravě. Na jedné straně by tento požadavek zúžil segment smluvní taxislužby na jeho původně zamýšlený rozsah a účel speciálních přepravních služeb, na druhou stranu by zkomplikoval využitelnost i těm službám, pro něž je určen.

Objednatelé přeprav ve smluvním segmentu taxislužby – podnikatelé v jiných oborech, cestovní kanceláře, hotely, zajišťovatelé velkých společenských událostí apod. by museli pro pověřené osoby zajistit kvalifikované certifikáty pro elektronické podepisování dokumentů, což je primárně administrativní komplikací. Tyto certifikáty by si museli opatřit i dopravci, nicméně u nich lze hovořit o účelném nákladu na zvolený podnikatelský koncept.

Samozřejmě by se tato varianta negativně dotkla i všech subjektů ve smluvní taxislužbě, které právní úpravu porušují, a to zakotvením nástrojů pro kontrolovatelnost tohoto segmentu.

Nákladem v úzkém slova smyslu u této varianty i varianty dílčí liberalizace je pro stát zavedení evidenčních nálepek vozidla taxislužby, jejichž tisk a distribuci na dopravní úřady bude stát, resp. Ministerstvo dopravy zajišťovat. Ve výsledku ale k zatížení veřejných rozpočtů jako celku nedojde, neboť za vydání nálepky je navržen správní poplatek 500 Kč. Pro rok 2019 je v rozpočtu Ministerstva dopravy počítáno s vypsáním veřejné zakázky v hodnotě 1 mil. Kč na pořízení 50 tis. ks evidenčních nálepek včetně zpracování jejich grafického návrhu. Vzhledem k tomu, že v Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě je evidováno 15 308 vozidel, které bude třeba v rámci přechodného období označit, pro následnou evidenci nových vozidel taxislužby zbude k dispozici cca 35 000 ks nálepek, pročež následné roční náklady budou nízké (v rámci životnosti vozidla taxislužby v průměru 5 let a potřebě nových nálepek při výměně čelního skla vozidla nebo poškození nálepky lze počítat s roční spotřebou 5 000 ks nálepek, tj. po vyčerpání prvotní zásoby s ročním nákladem cca 60 000 Kč – v závislosti na konkrétní ceně nálepek. Naproti tomu příjem na správních poplatcích do rozpočtů obcí s rozšířenou působností a hl. m. Prahy by mohl představovat cca 7 500 000 Kč při prvotní obměně a následně 2 500 000 Kč ročně. Z hlediska výkonu přenesené působnosti nelze vydání evidenční nálepky dopravci považovat za relevantně časově náročný administrativní úkon.

### **3.3 Varianta „dílčí liberalizace“**

#### **3.3.1. Přínosy varianty „dílčí liberalizace“**

Přínosem této varianty je jednoznačně snížení administrativní zátěže podnikatelů a dále stejně jako u varianty „jednotná taxislužba“ narovnání podmínek trhu.

Jedním ze základních pilířů této varianty je zrušení povinnosti nákladného označení a vybavení vozidel taxislužby tam, kde neplní reálnou funkci (taxametr by byl používán jen v případech, kdy je třeba měřit ujetou vzdálenost, a střešní svítlna by byla povinná jen v případech, kdy má informovat cestující o nabízení přepravních služeb v rámci provozu na pozemních komunikacích). Povinnost pořizovat si taxametr tedy nebude dána tam, kde by měl sloužit ne jako měřidlo, ale čistě jako záznamové zařízení pro účely daňových zájmů státu. K ochraně daňových zájmů státu by přitom primárně měly sloužit jiné instituty a jiné právní předpisy, např. elektronická evidence tržeb, která by měla být dle původních informací Ministerstva financí pro taxislužbu zavedena na jaře 2019



(aktuálně je však nutno počítat s pozdějším termínem) a k níž lze využívat mnohem levnější vybavení než taxametr. Zrušení těchto povinností by se týkalo primárně dopravců, kteří ke zprostředkování svých služeb využívají mobilní aplikace. Jelikož dopravci spolupracující se společnostmi Uber a Taxify dlouhodobě dané povinnosti neplní, je finanční přínos pro dopravce de facto pouze teoretický. U dopravců využívajících aplikaci Liftago nebo aplikace klasických dispečinků taxislužby apod. lze stěží odhadnout, zda využijí možnosti nemít předmětné vybavení. Dá se předpokládat, že dopravců využívajících tyto aplikace, kteří by nechtěli zároveň poskytovat i tzv. klasickou taxislužbu (k níž by toto vybavení potřebovali), bude menšina, bude se jednat o podnikatelské rozhodnutí každého jednotlivého dopravce, které nelze předjímat nebo paušalizovat. Zrušení povinnosti vybavit taxametr paměťovou jednotkou a vést na ni záznam o provozu vozidla rovněž nebude znamenat, že by si dopravci paměťové jednotky v taxametrech neoponechali, spíše po jejich naplnění nepřistoupí k pořízení nových. Paměťová jednotka může být pro dopravce užitečná k jejich vlastním evidenčním záměrům nebo pro zpětný tisk dokladů o přepravě (byť se nejedná o zákonem předpokládaný postup). Cena paměťové jednotky se přitom pohybuje okolo 2000 až 3500 Kč, velmi hrubým odhadem lze předpokládat, že si ji přestane pořizovat 15 % dopravců.

Pro dopravce a řidiče v klasické taxislužbě dodržující právní předpisy a pro zprostředkovatele legální taxislužby by zásadním přínosem bylo zamezení nekalé konkurenci a narovnání podmínek na trhu a také legální možnost poskytovat veřejnosti oblíbené služby.

Cestující zvyklí využívat moderní elektronické aplikace ke zprostředkování by nadále mohli tyto služby využívat coby služby legální. Nicméně jak již bylo uvedeno, legalizace společností oblíbených služeb v zásadě není přínosem této varianty, neboť k legalizaci těchto služeb není nutné přistupovat ke změně právní úpravy, ale dodržovat stávající zákonné povinnosti je možné i při přepravách přes aplikaci, jak dokazuje příklad aplikace Liftago – viz popis stávajícího právního stavu v bodě 1.3.

Objednatelé přeprav – podnikatelé v jiných oborech, cestovní kanceláře, hotely, zajišťovatelé velkých společenských událostí apod. by mohli namísto uzavírání předchozích písemných smluv objednávat přepravní služby elektronicky, což by výrazně usnadnilo jejich administrativu a zprostředkovatelsky snížilo náklady na jejich podnikání.

Doprovci obecně by získali značnou volnost při sjednávání podmínek poskytovaných přeprav se zákazníky při elektronické objednávce. Takový postup by nebyl ani na úkor zákazníků, neboť by vyžadoval souhlas objednatele zaznamenaný v textové elektronické formě.

Doprovci spolupracující s aplikacemi doposud nedodržující právní předpisy by měli snadnou možnost právní předpisy dodržovat, a vyvarovat se tak hrozby sankcionování.

Provozovatelé mobilních aplikací zprostředkující v současné době nelegální služby by mohli za v zásadě stejných podmínek zprostředkovávat služby legální, čímž by zlepšili svou pověst a obchodní hodnotu.

Hotely a další typy zprostředkovatelů by rovněž skrze zakotvení režimu pro elektronicky objednané služby mohly snadněji zprostředkovávat legální služby bez nutnosti vyhotovovat předchozí písemné smlouvy o přepravě se stanovenými náležitostmi anebo zprostředkovávat klasickou taxislužbu s cenovou regulací, přínos tedy spočívá ve snížení administrativy.

Pro dopravní úřady, potažmo stát je přínosem této varianty, stejně jako u varianty dílčí liberalizace, 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, tudíž lze důvodně předpokládat, že ze strany zprostředkovatelů, a tím i jejich spolupracujících dopravců a řidičů, budou tyto povinnosti plněny, a nikoli systémově ignorovány.

Pro dopravní úřady je společným přínosem této varianty a varianty dílčí liberalizace zlepšení možnosti kontroly a účinného správního trestání, konkrétně zavedení možnosti fiktivně zadržet řidiči průkaz řidiče taxislužby na místě při aktuálně zjištěném závažném přestupku i v případech, kdy řidič odmítne průkaz předložit nebo tvrdí, že jej nemá u sebe. To přispěje k rychlému vyřazení z činnosti těch řidičů, kteří páchají závažné přestupky, nebude muset být vyčkáváno na výsledek přestupkového řízení a následně vedeného řízení o odnětí oprávnění řidiče taxislužby.

Přínosem této varianty i varianty dílčí liberalizace do veřejných rozpočtů by bylo zavedení povinnosti označovat vozidla taxislužby evidenčními nálepkami vozidel taxislužby. Přestože tisk těchto nálepek by zajišťoval stát, resp. Ministerstvo dopravy, tak rozpočtům obcí s rozšířenou působností a hl. m. Prahy by plynuly příjmy ze správních poplatků za tyto nálepky, jak je podrobněji popsáno v bodech 3.2.2 a 3.3.2.

V rámci této varianty, je dále stejně jako u varianty jednotná taxislužba pro dopravní úřady přínosem zavedení povinného označení všech vozidel taxislužby evidenčními nálepkami vozidla taxislužby pro účely kontrolních orgánů. Lze očekávat mnohem lepší kontrolovatelnost vozidel v rámci segmentu smluvní taxislužby a elektronicky objednaných přeprav, tím i snížení míry porušování právních povinností a lepší vymahatelnost práva.

### **3.3.2. Náklady varianty „dílčí liberalizace“**

Negativem této varianty je odklon od koncepce právní úpravy taxislužby. Tato varianta znamená odchylku od některých zákonných povinností pro určitou skupinu služeb pohotovostních a v zásadě anonymních přepravních služeb. Aby byla zachována spravedlivost právní úpravy a rovnost v povinnostech a při opuštění stávající koncepce nalezena koncepce jiná, je v rámci této varianty nezbytné snížit zatížení zákonnými povinnostmi i pro ty dopravce, kteří z věcného pohledu poskytují stejné služby. Odstranění přeregulovanosti klasické taxislužby je dlouhodobě jedním z myšlenkových směrů v rámci odborné veřejnosti – předpokládá se, že menší míra zákonných povinností nebude dopravce tolik motivovat k obcházení a porušování právní úpravy. Naproti tomu jde o variantu v zásadě nevyzkoušenou, jejíž aplikace v praxi by nemusela mít předpokládaný průběh. V tomto směru lze jako varovný příklad připomenout situaci koncem devadesátých let, kdy byla na krátký čas v hl. m. Praze zrušena cenová regulace. Za negativum této varianty lze tudíž považovat možnost nepředpokládaného vývoje. Lze však konstatovat, že většina dopravců v taxislužbě je poctivými podnikateli, u nichž se není třeba obávat toho, že by liberalizace začali zneužívat. Naproti tomu úzká skupinka problémových dopravců zejm. v hl. m. Praze nebyla k poctivému chování přinucena ani stanovením velkého množství povinností.

Z hlediska dopravců v klasické taxislužbě je zvolení této varianty vnímáno jako křivda, neboť dochází k legalizaci masově provozované nelegální činnosti, ale především k legalizaci nekale získaného postavení na trhu. V tomto směru, tedy že dodržování právní úpravy se nevyplácí, se zástupci dopravců a dispečinků vyjadřovali na jednáních pracovní skupiny k novému pojetí taxislužby při Ministerstvu dopravy.

Doprováci využívající elektronické aplikace, kteří v současnosti nedodržují právní úpravu a nevedou záznam o provozu vozidla na paměťové jednotce taxametru a nevyhotovují a neuchovávají záznamy o přepravě, budou negativně dotčeni tím, že zákon bude pro elektronicky objednané přepravy zakotvovat jiné, pro ně nové archivační povinnosti.

Řidiči, kteří nyní při využívání aplikací Uber a Taxify nedodržují právní předpisy, budou skrze zavedení odpovědnosti zprostředkovatelů nuceni své povinnosti dodržovat. Oprávnění řidiče taxislužby nicméně již dnes značná část řidičů spolupracujících s aplikacemi Uber a Taxify má.

V souvislosti se zavedením nového systému značení vozidel budou řidiči dotčeni tím, že za řízení vozidla bez evidenční nálepky vozidla taxislužby budou moci přijít o oprávnění řidiče taxislužby.

Zprostředkovatelé obecně budou negativně dotčeni zakotvením svého postavení v zákoně o silniční dopravě, stanovením povinností, odpovědností za jejich neplnění a možností sankcionování, včetně hrozby uložení zákazů činnosti coby krajního řešení při systémové ignoranci právní úpravy. Pokud jde o povinnost vedení evidence zprostředkovaných přeprav, tato povinnost v zásadě není nikterak zatěžující vzhledem k minimalistickému rozsahu – jedná se o údaje, které zprostředkovatelé potřebují uchovávat pro vlastní podnikatelskou činnost (často uchovávají údaje o zprostředkovaných přepravách v mnohem širším rozsahu) a není stanoven povinný formát této evidence.

Cestující využívající moderní elektronické aplikace ke zprostředkování porušující právní předpisy by z důvodu zlepšení účinnosti kontrol patrně nadále nemohli využívat protiprávních výhod ze stanovení ceny aplikací podle ujeté vzdálenosti.

Samozřejmě by se tato varianta negativně dotkla i všech subjektů ve smluvní taxislužbě, které právní úpravu porušují, a to zakotvením nástrojů pro kontrolovatelnost tohoto segmentu.

Za negativum této varianty by mohlo být označeno oslabení pozice státu co do plnění daňových povinností dopravců. Nicméně ohledně daňových zájmů státu neplní taxametr svou funkci tak, jak by měl, neboť státní orgány nejsou vybaveny čtecími zařízeními a informace jsou čerpány z výtisků z taxametru, které budou dopravci muset i nadále pořizovat. K ochraně daňových zájmů států by přitom primárně měla sloužit elektronická evidence tržeb, která by pro taxislužbu dle původních informací Ministerstva financí měla být zavedena na jaře 2019, a byť je aktuálně nutno počítat se zpožděním, nebude se patrně termín jejího zavedení zásadně lišit od účinnosti předmětné novely zákona o silniční dopravě. K vedení elektronické evidence tržeb lze přitom používat mnohem levnější zařízení než taxametr, který je z povahy věci určen k měření vzdálenosti.

Nákladem v úzkém slova smyslu u této varianty i varianty dílčí liberalizace je pro stát zavedení evidenčních nálepek vozidla taxislužby, jejichž tisk a distribuci na dopravní úřady bude stát, resp. Ministerstvo dopravy zajišťovat. Ve výsledku ale k zatížení veřejných rozpočtů nedojde, neboť za vydání nálepky je navržen správní poplatek 500 Kč. Pro rok 2019 je v rozpočtu Ministerstva dopravy počítáno s vypsáním veřejné zakázky v hodnotě 1 mil. Kč na pořízení 50 tis. ks nálepek včetně zpracování jejich grafického návrhu. Vzhledem k tomu, že v Rejstříku podnikatelů v silniční dopravě je evidováno 15 308 vozidel, které bude třeba v rámci přechodného období označit, pro následnou evidenci nových vozidel taxislužby zbude k dispozici cca 35 000 ks nálepek, pročež následné roční náklady budou nízké (v rámci životnosti vozidla taxislužby v průměru 5 let a potřebě nových nálepek při výměně čelního skla vozidla nebo poškození nálepky lze počítat s roční spotřebou 5000 ks nálepek, tj. po vyčerpání prvotní zásoby

s nákladem cca 100 000 Kč – v závislosti na konkrétní ceně nálepek. Naproti tomu příjem na správních poplatcích do rozpočtů obcí s rozšířenou působností, statutárních měst a hl. m. Prahy by mohl představovat cca 7 500 000 Kč při prvotní obměně a následně 2 500 000 Kč ročně. Z hlediska výkonu přenesené působnosti nelze vydání evidenční nálepky vozidla taxislužby dopravci považovat za relevantně časově náročný administrativní úkon.

#### **4. Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení**

##### **4.1 Nulová varianta**

Nulovou variantu lze vyloučit zejména z důvodu fixace stávající faktické nerovnosti na trhu přepravních služeb a zachování absence právních nástrojů umožňujících zasáhnout proti společnostem v masovém měřítku organizujícím přestupkovou činnost svých uživatelů.

Stejně tak je třeba tuto variantu vyloučit i pro absenci prakticky jakýchkoli přínosů, vyjma přínosů plynoucích z pro některé subjekty z porušování právní úpravy. Jak bylo popsáno dříve, stávající právní úprava obsahuje některé špatně fungující instituty. Nápravu jednotlivých nedostatků současné právní úpravy představuje varianta jednotná taxislužba. Relevantně je proto třeba rozhodovat mezi variantami jednotná taxislužba a dílčí liberalizace, což jsou v rámci odborné veřejnosti základní dva náhledy na problematiku právní úpravy taxislužby.

##### **4.2. Varianta „jednotná taxislužba“**

Tato varianta má mnoho výhod, jak bylo popsáno dříve. Zejména zachování koncepce právní úpravy, jednotná úroveň povinností pro dopravce poskytující stejné služby a lepší zajištění daňových zájmů státu (pokud jde o samotné údaje zaznamenané na paměťové jednotce taxametru, je ochrana daňových zájmů diskutabilní, nicméně moderní taxometry umožňují napojení na systém elektronické evidence tržeb). Zachování povinného vybavení vozidel taxislužby taxametrem coby stanoveným měřidlem rovněž obcím jednoduše umožňuje stanovit maximální ceny taxislužby podle ujetých kilometrů. Jedná se o variantu preferovanou většinou členů pracovní skupiny při Ministerstvu dopravy (viz níže). Jedná se o možnou a reálnou variantu právní úpravy.

Tato varianta má rovněž mnoho nevýhod, zejména zachování přeregulovanosti taxislužby, která mnohé dopravce motivuje k obcházení nebo porušování právní úpravy. Hlavní nevýhodou této varianty je absence přínosů dílčí liberalizace právní úpravy a lpění na způsobech ochrany spotřebitele, o které spotřebitel nemá zájem.

Z hlediska možností dosáhnout cílového stavu novelizace lze konstatovat, že tato varianta je způsobilá zamýšlených cílů dosáhnout. Přijetím této varianty lze zajistit rovné podnikatelské prostředí na trhu lokálních přepravních služeb malými vozidly, vynutitelnost práva v dané oblasti, usnadnění kontroly, zakotvení absentujících právních nástrojů a v mnohých směrech i zamezení poškozování cestujících na ceně jízdného. Daných cílů však za použití těchto nástrojů dosáhne i varianta „dílčí liberalizace“. Varianta jednotná taxislužba a varianta dílčí liberalizace se liší především v tom, že v rámci jednotné taxislužby by byla všechna vozidla vybavena taxametrem coby úředně ověřeným měřidlem a záznamovým zařízením a výjimka by platila pouze pro malé množství odůvodněných případů, zatímco ve variantě dílčí liberalizace by taxometr byl povinný pouze v případech, kdy je třeba měřit ujetou vzdálenost (ostatně taxometr je ze své podstaty měřidlo). Funkce taxametru je v zásadě dvojí, a to ochrana spotřebitele a ochrana daňových zájmů státu. Lze shrnout, že funkci ochrany daňových zájmů státu taxometr neplní ideálně, hodnoty zaznamenané v taxametru jsou tak primárně psychologickou motivací pro dopravce, aby tyto hodnoty odpovídaly daňovému přiznání. Funkce ochrany zájmů zákazníků má vzhledem k medializaci tohoto tématu horší pověst, než odpovídá skutečnosti,

nicméně i tak jsou v praxi často používány nezákonné úpravy taxametru a jiné způsoby zneužívání taxametru (tzv. turbo, tzv. téčko, manipulace s desetinnou čárkou na displeji taxametru, odpojení či zakrytí displeje taxametru, použití dvou různých taxametru atd.). Výsledkem je nedůvěra spotřebitele v cenu stanovenou taxametrem a zájem o znalost ceny před přepravou. Taxametr tedy vzhledem k nákladům na jeho pořízení a provoz dostatečně neplní zamýšlené funkce.

Nejdiskutovanějším negativem této varianty by bylo nevyslyšení společenskopolitické poptávky po legalizaci oblíbených poskytovaných služeb. Velmi negativně by se tato varianta dotkla provozovatelů mobilních aplikací zprostředkující nelegální služby. V rámci této varianty by byly zakotveny právní nástroje k účinnému zamezení jejich stávajícího podnikatelského konceptu těžícímu z nelegálního chování spolupracujících dopravců a řidičů. Tato varianta by vedla buď k zákazu jejich činnosti, anebo ke zprostředkování legálních služeb, a to v podobě klasické taxislužby, obdobně jako funguje aplikace Liftago (využití segmentu smluvní taxislužby by z důvodu navrácení požadavku na zaručený elektronický podpis již nepřicházelo v úvahu).

Tato varianta by se negativně dotkla subjektů působících v segmentu smluvní taxislužby v souvislosti s navrácením požadavku na zaručený elektronický podpis při elektronickém uzavírání předchozí písemné smlouvy o přepravě. Na jedné straně by tento požadavek zúžil segment smluvní taxislužby na jeho původně zamýšlený rozsah a účel speciálních přepravních služeb, na druhou stranu by zkomplikoval využitelnost i těm službám, pro něž je určen, rovněž by v tomto směru absentovaly výhody možnosti dohody na zvláštních podmínkách pouhou textovou elektronickou formou ve smyslu varianty „dílčí liberalizace“.

Tato varianta je tedy na jedné straně dostatečná k dosažení primárních cílů novelizace (zejm. dosažení faktické rovnosti před zákonem na trhu přepravních služeb a vynutitelnosti zákonné regulace), na druhé straně však postrádá výhody varianty „dílčí liberalizace“. V rámci této varianty by nebylo umožněno objednatelům přeprav - podnikatelů v jiných oborech, cestovním kancelářím, hotelům, zajišťovatelům velkých společenských událostí apod. namísto uzavírání předchozích písemných smluv objednat přepravní služby elektronicky, což by výrazně usnadnilo jejich administrativu a zprostředkovatelně snížilo náklady na jejich podnikání. Stejně tak by dopravci obecně nezískali značnou volnost při sjednávání podmínek poskytovaných přeprav se zákazníky při elektronické objednávce. Takový postup by přitom nebyl ani na úkor zákazníků, neboť by vyžadoval souhlas objednatele zaznamenaný v textové elektronické formě. Hotely a další typy zprostředkovatelů by rovněž bez zakotvení režimu pro elektronicky objednané služby nemohly snadněji zprostředkovávat legální služby a byly by nuceny vyhotovovat předchozí písemné smlouvy o přepravě se stanovenými náležitostmi (dnešní smlouvy u hotelových přeprav standardně nesplňují zákonné požadavky) anebo zprostředkovávat klasickou taxislužbu s cenovou regulací.

Za situace, kdy varianta „jednotná taxislužba“ i „dílčí liberalizace“ jsou stejně způsobilé dosáhnout vytyčených cílů novelizace, jsou pro výběr nejvhodnější varianty rozhodující další dílčí přínosy a negativa jednotlivých variant. Absenci výše popsanych výhod „dílčí liberalizace“ považuje Ministerstvo dopravy za podstatnou pro upřednostnění následující varianty před variantou „jednotná taxislužba“.

#### **4.3 Varianta „dílčí liberalizace“**

Jak bylo uvedeno, varianta „jednotná taxislužba“ a varianta „dílčí liberalizace“ se liší především v tom, že v rámci „jednotné taxislužby“ by byla všechna vozidla vybavena taxametrem coby úředně ověřeným měřidlem a záznamovým zařízením a výjimka by platila pouze pro malé množství odůvodněných případů, zatímco ve variantě dílčí liberalizace by taxametr byl povinný pouze v případech, kdy je třeba měřit ujetou vzdálenost (ostatně taxametr je ze své podstaty

měřidlo). V případě varianty „díličí liberalizace“ by ochrana spotřebitele a ochrana daňových zájmů státu byly zajišťovány jinými způsoby. Jelikož tedy taxametr vzhledem k nákladům na jeho pořízení a provoz dostatečně neplní zamýšlené funkce, jeví se jako logičtější zvolit variantu „díličí liberalizace“ právní úpravy a požadovat taxametr tam, kde bude plnit svou původní funkci, a to měřit vzdálenost.

Tato varianta, stejně jako varianta „jednotná taxislužba“ by zajistila dosažení vytyčených cílů právní úpravy, tedy rovné podnikatelské prostředí na trhu lokálních přepravních služeb malými vozidly, vynutitelnost práva v dané oblasti, usnadnění kontroly, zakotvení absentujících právních nástrojů a v mnohých směrech i zamezení poškozování cestujících na ceně jízdného. Tato varianta však přináší i další výhody nad rámec varianty „jednotná taxislužba“ a přizpůsobuje právní úpravu společenskému a technologickému vývoji. Populárním přínosem této varianty by bylo vyhovění společenskopolitické poptávce po legalizaci oblíbených poskytovaných služeb, které by po mohly fungovat v zásadě stejným způsobem jako doposud, avšak legálně. V rámci této varianty by rovněž bylo umožněno objednatelům přeprav - podnikatelů v jiných oborech, cestovním kancelářím, hotelům, zajišťovatelům velkých společenských událostí apod. namísto uzavírání předchozích písemných smluv objednávat přepravní služby elektronicky, což by výrazně usnadnilo jejich administrativu a zprostředkovaně snížilo náklady na jejich podnikání. Stejně tak by dopravci obecně získali značnou volnost při sjednávání podmínek poskytovaných přeprav se zákazníky při elektronické objednávce. Takový postup by přitom nebyl ani na úkor zákazníků, neboť by vyžadoval souhlas objednatele zaznamenaný v textové elektronické formě. Hotely a další typy zprostředkovatelů by rovněž mohly snadněji zprostředkovávat legální služby a nebyly by nuceny vyhotovovat předchozí písemné smlouvy o přepravě se stanovenými náležitostmi.

Stejně jako u zhodnocení předchozí varianty tedy lze za situace, kdy varianta „jednotná taxislužba“ i „díličí liberalizace“ jsou stejně způsobilé dosáhnout vytyčených cílů novelizace, konstatovat, že pro výběr nejhodnější varianty budou rozhodující další díličí přínosy a negativa jednotlivých variant. Absenci výše popsaných výhod „díličí liberalizace“ považuje Ministerstvo dopravy za podstatnou pro upřednostnění následující varianty před variantou „jednotná taxislužba“.

Pořadí variant lze tedy stanovit následovně:

1. Varianta „díličí liberalizace“
2. Varianta „jednotná taxislužba“, která je rovněž variantou reálně možnou
3. Nulová varianta, kterou lze pro fixaci stávající faktické nerovnosti před zákonem a nevyvnutitelnosti právní úpravy zcela odmítnout.

V rámci varianty „díličí liberalizace“ se do budoucna předpokládá výrazný rozmach přeprav objednaných elektronicky. Jednak se k tomuto segmentu patrně připojí velká část přeprav, které již dnes jsou elektronicky objednávané, avšak nenaplnují předchozí písemné smlouvy podle současné úpravy. Dále vzhledem k zavedení tohoto nového způsobu provozování taxislužby lze očekávat nárůst počtu mobilních aplikací zprostředkujících přepravy – ať již to budou nové aplikace konkurující stávajícím, anebo specializované aplikace např. pro hotelové přepravy, firemní přepravy anebo lokální přepravy po turistických centrech. Vzhledem k aktuální politické diskuzi o omezení či zrušení zmocnění obcí ke stanovení lokálních požadavků na řidiče taxislužby, tzn. omezení bariér přístupu k povolání řidiče taxislužby, lze předpokládat i dočasný nárůst počtu řidičů do doby ustálení a narovnání trhu.

## **5. Implementace doporučené varianty a vynucování**

Zvolená varianta díličí liberalizace právní úpravy taxislužby je charakteristická snížením zatížení dopravců povinnostmi. V tomto směru lze předpokládat, že vynucování menšího

množství povinností nebude obtížnější než za stávajícího právního stavu. Ke zlepšení vymahatelnosti práva přispěje jednak úprava institutu zadržení průkazu řidiče taxislužby a také zakotvení odpovědnosti zprostředkovatelů taxislužby, 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). Ke zlepšení vymahatelnosti práva v rámci segmentu smluvní taxislužby přispěje označení všech vozidel evidenční nálepkou vozidla taxislužby, budou tedy v provozu pro kontrolní orgány rozeznatelná. Lze nicméně vyjádřit obavy z vymahatelnosti práva vůči zahraničním zprostředkovatelům. Je sice pravdou, že Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku č. j. C-434/15 ze dne 20. 12. 2017 judikoval, že zprostředkovatelská činnost společnosti Uber je natolik úzce spjatá s vlastní přepravní službou, že je ve smyslu SFEU je třeba ji považovat za službu v oblasti dopravy, která může být upravena na úrovni členských států, a nikoli za čistě službu informační společnosti, která je regulována na unijní úrovni a u níž je zaručen volný pohyb služeb z jiného členského státu, tzn. že na zprostředkovatelskou činnost společnosti Uber je třeba vnitrostátního živnostenského oprávnění. Do dnešní doby (únor 2019) však Ministerstvo dopravy nemá informace o tom, že by nizozemská pobočka společnosti Uber na území České republiky získala živnostenské oprávnění, respektive, že by zde usídlená odnož této společnosti v České republice zprostředkovávala dopravu. Vedení sankčního řízení se zahraniční společností přitom lze z povahy věci požadovat za problematické. Na druhou stranu k vymahatelnosti právní úpravy by měla přispět možnost uložit správní trest zákazu činnosti zprostředkovateli taxislužby, byť i u tohoto institutu může být jeho účinnost vůči zahraniční osobě omezená.

## **6. Přezkum účinnosti regulace**

Při přezkumu účinnosti regulace ve znění přijímané novely bude postupováno stejně jako doposud při předchozích novelizacích zákona. Ministerstvo dopravy nadále bude v kontaktu s praxí a průběžně bude vyhodnocovat účinnost nové právní úpravy. Zástupci ministerstva se nadále budou setkávat jak se zástupci státní správy na obvyklých i ad hoc jednáních, kontrolách dopravních úřadů apod., tak i se zástupci praxe – dopravců, zprostředkovatelů apod. Vlastní poznatky bude ministerstvo čerpat i z pozice odvolacího orgánu a orgánu vrchního státního dozoru.

Jak bylo popsáno v bodě 1.5, je značně problematické stanovit objektivně měřitelné ukazatele, zejm. proto, že dosažení jednotlivých cílů novelizace bude mít v týchž ukazatelích zcela protichůdné tendence. Jak bylo zmíněno, počet uložených pokut a kaucí, počet negativních kontrolních zjištění nebo výše uložených či vybraných pokut a kaucí nejsou relevantními ukazateli, neboť nejsou primárně ovlivňovány mírou poctivosti dopravců a řidičů, nýbrž zakotvením právních nástrojů, mírou obtížnosti provádění kontrol v problematických segmentech taxislužby či personálním zajištěním dopravních úřadů. Pokud se podaří zefektivnit kontrolní činnost, stoupne počet kontrolních zjištění a uložených pokut. Naproti tomu zakotvení povinností zprostředkovatelů přestane motivovat k porušování zákona ze strany dopravců a řidičů a míra porušování právních předpisů poklesne. Primárně tak budou sledovány tři ukazatele, a to:

- Poměr zjištění protiprávních jednání u přeprav objednaných přes mobilní aplikace oproti konstatování, že u kontrolovaného dopravce či řidiče poskytujícího přepravu přes aplikaci žádné porušení zákona zjištěno nebylo. Cílem novelizace je zamezit systémovému nastavení této oblasti podnikání na ignoranci právní úpravy a dosáhnout stavu, kdy zjištěná porušení zákona u jednotlivých kontrolovaných subjektů budou individuální a nahodilá. Tyto informace budou Ministerstvu dopravy přístupné z jeho činnosti odvolacího správního orgánu pro pražskou taxislužbu a také z průběžné komunikace s Magistrátem hl. m. Prahy, popř. dopravními úřady v dalších městech, kde

budou předmětné mobilní aplikace působit, dále také přímo se zástupci zprostředkovatelů, dopravců a řidičů.

- Rozrůzněná zjištění naplnění skutkových podstat jednotlivých přestupků u dopravců a řidičů využívajících mobilní aplikace. Tento ukazatel má mnoho společného s výše uvedeným ukazatelem, rovněž vypovídá o systémovém nastavení uživatelů určité aplikace. Rovněž v tomto směru je cílovým stavem novelizace zamezit systémovému nastavení této oblasti podnikání na ignoranci právní úpravy a dosáhnout stavu, kdy zjištěná porušení zákona u jednotlivých kontrolovaných subjektů budou individuální a nahodilá. Jak již bylo uvedeno výše, tyto informace budou Ministerstvu dopravy přístupné z jeho činnosti odvolacího správního orgánu pro pražskou taxislužbu a také z průběžné komunikace se zástupci dotčených dopravních úřadů i praxe.
- Míra společenského napětí mezi dopravci poskytující jednotlivé typy služeb a mezi dopravci a cestujícími. K těmto informacím mají dopravní úřady i Ministerstvo dopravy přístup z vlastního provádění kontrolní činnosti, z vedení správních řízení, námitek a sdělení účastníků řízení i jiných dopravců a řidičů, z průběžných jednání se zástupci dopravců a řidičů i s jednotlivými dopravci a řidiči, se zprostředkovateli taxislužby, stížností cestujících, nebo i z mediální atmosféry, sociálních sítí apod.

Pokud jde o segment smluvní taxislužby, dnes je kvůli popsaným obtížím kontrolován jen minimálně, zatímco po zavedení povinného označení evidenční nálepkou vozidla taxislužby pro veškerá vozidla taxislužby budou moci být kontroly reálně prováděny i v tomto segmentu. V rámci tohoto segmentu se tedy dosažení cílového stavu novelizace projeví nejdříve prudkým nárůstem kontrolních zjištění a sankcionování oproti nyní v zásadě nulovým hodnotám (tento nárůst bude svědčit o účinnosti nových kontrolních mechanismů) a posléze postupným snižováním míry zjištěných porušení zákona a sankcionování (tento následný pokles bude svědčit o postupném zvyšování poctivosti dopravců a řidičů v této oblasti podnikání a rozšíření povědomí o nutnosti dodržovat právní předpisy i na tomto úseku podnikání). V tomto ohledu bude Ministerstvo dopravy rovněž čerpat informace z jeho činnosti odvolacího správního orgánu pro pražskou taxislužbu a také z průběžné komunikace s Magistrátem hl. m. Prahy a ostatními dopravními úřady, při kontrolách úrovně výkonu státní správy na jednotlivých územně samosprávných celcích a v té souvislosti probíhajících konzultacích, dále také od dopravců a řidičů či jejich profesních sdružení.

## **7. Konzultace a zdroje dat**

Před zpracováním návrhu novely proběhlo velké množství jednání na různých úrovních, především lze zmínit osm jednání pracovní skupiny k novému pojetí taxislužby organizované od ledna 2017 do června 2018 Ministerstvem dopravy. Jednání této pracovní skupiny se účastnili zástupci Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva financí, Ministerstva práce a sociálních věcí, Úřadu vlády, Generálního finančního ředitelství, České obchodní inspekce, Magistrátu hl. m. Prahy, Magistrátu města Brna, Policie České republiky, Českého metrologického institutu, Hospodářské komory (skrze ní i na čas zástupce společnosti Uber), Asociace koncesionářů v taxislužbě, Sdružení českých taxikářů, Liftago, dispečinků City Taxi, A A A radiotaxi, PROFESIONAL TAXI a distributora taxametrů Czech Iveka.

Jednáním této pracovní skupiny předcházela jednání pracovní skupiny ke sdílené ekonomice při Úřadu vlády ČR. Tato pracovní skupina se scházela od podzimu 2016 do konce roku 2017, byla složena ze zástupců státních úřadů a dotčených podnikatelských subjektů nejen z oblasti dopravy a zabývala se problematikou sdílené ekonomiky a digitálních platform především v oblastech dopravy, ubytovacích služeb a finančnictví. V prosinci 2017 proběhla i jednání s



koordinátorem digitální agendy při Úřadu vlády ČR, jednalo se o užší jednání zástupců dotčených ministerstev k problematice sdílené ekonomiky.

Dále proběhlo velké množství samostatných jednání se zástupci dotčených ministerstev k dílčím problémům – s Ministerstvem průmyslu a obchodu byla od počátku roku 2017 na pěti jednáních řešena problematika podnikání, živností, stanovených měřidel, přístupu na trh, s Ministerstvem financí byla v lednu 2018 na dvou jednáních řešena problematika daní a cenové regulace, s Ministerstvem vnitra v lednu 2018 proběhlo jednání k otázce elektronického podepisování smluv.

Dále proběhlo množství jednání a konzultací se zástupci praxe. Jednak bylo uskutečněno mnoho dvoustranných či vícestranných jednání se zástupci dopravců v taxislužbě a dispečinků taxislužby, zejm. lze zmínit dvě širší jednání v březnu 2017 a lednu 2018. Samostatně lze zmínit opakovaná dvoustranná jednání se zástupci provozovatelů předmětných mobilních aplikací, společností Uber a Taxify a také Liftago.

Dále je třeba uvést též informace o politické úrovni jednání. Na jaře roku 2018 v době eskalace společenskopolitického napětí způsobeného praktikami spojenými s aplikací Uber a protestními akcemi zástupců dopravců v taxislužbě proběhlo vícero jednání na úrovni ministra dopravy a zástupců poslaneckých klubů. Výsledkem těchto jednání byla dohoda napříč poslaneckými kluby o podpoře dílčí liberalizace právní úpravy taxislužby, konkrétně umožnění poskytování přeprav formou taxislužby bez použití taxametru z předpokladu, že přeprava byla objednána mobilní aplikací a cestující předem odsouhlasil cenu za přepravu.

Zástupci politických klubů vznesli požadavek na zavedení povinného pojištění v taxislužbě. Tato problematika následně byla písemnou formou konzultována s Českou asociací pojišťoven.

Jelikož aktuální novelizace časově navazuje na novelu zákona o silniční dopravě z podzimu 2017, která primárně řešila problematiku autobusové dopravy, proběhla i navazující jednání k problematice hromadné dopravy se zástupci Sdružení dopravních podniků nebo zástupci Asociace horských středisek České republiky.

Vedle uvedených konzultací a stanovisek bylo při zpracování novelizace samozřejmě vycházeno z vlastních poznatků pracovníků Ministerstva dopravy a skutečností jim známých z úřední činnosti, zejm. z poskytování metodické pomoci a průběžného kontaktu s pracovníky dopravních úřadů, dopravci a řidiči taxislužby, agendy odvolacího řízení a kontrolní činnosti v rámci státní správy atd.

## **8. Kontakt na zpracovatele RIA**

Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace zpracovala Mgr. Jana Nádvorníková, vedoucí oddělení státní správy, odbor veřejné dopravy, Ministerstvo dopravy, tel. 702 015 482, e-mail: [jana.nadvornikova@mddcr.cz](mailto:jana.nadvornikova@mddcr.cz).