

S t a n o v i s k o

předsedy Legislativní rady vlády

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

I.

K celkovému zaměření návrhu

Cílem návrhu zákona je především revize právní úpravy taxislužby a provedení některých dílčích změn v dalších oblastech upravených zákonem o silniční dopravě.

V oblasti taxislužby mají být v souvislosti s její dílčí liberalizací jednoznačně upravena pravidla pro provozování taxislužby s využitím mobilních aplikací a dalších elektronických komunikačních prostředků. Pro tento způsob provozování taxislužby se upouští od povinného použití taxametru a označení vozidel střešní svítlnou, ovšem doplňují se některé nové instituty, které mají zajistit lepší ochranu a vymahatelnost práv zákazníků, jako je povinné označení vozidla nálepkou vozidla taxislužby, aby byla zajištěna možnost jeho identifikace jak pro zákazníky, tak pro orgány vykonávající státní odborný dozor či kontrolu. Navrhuje se zavedení nového institutu zprostředkovatele taxislužby a stanoví se nové povinnosti, které směřují k tomu, aby předmětem zprostředkování byly pouze legální služby, tedy služby poskytované k tomu oprávněnými subjekty – dopravcem a řidičem, kteří jsou držiteli potřebných povolení (koncese dopravce a oprávnění řidiče taxislužby).

Současně s úpravou podmínek pro tzv. alternativní formy poskytování taxislužby se navrhuje redukce povinností dopravců a řidičů taxislužby, aby nebyli oproti těmto alternativním formám taxislužby znevýhodněni. Ruší se povinnost vést

záznam o provozu vozidla na paměťové jednotce taxametru a v souvislosti s tím i povinnost, aby součástí měřicí soustavy taxametru byla paměťová jednotka. Dochází rovněž k omezení rozsahu zmocnění obcí k regulaci taxislužby na svém území. Vypouští se možnost obcí stanovit řidičům taxislužby povinnost prokázat zkouškou znalosti místopisu, obsluhy taxametru a právních předpisů upravujících provozování taxislužby a ochranu spotřebitele, a také možnost stanovit požadavek na barvu karoserie a minimální rozměry vozidla.

Mimo oblast taxislužby dochází předloženým návrhem zákona k upuštění od povinného označování velkých vozidel jménem podnikatele v silniční dopravě a od nadbytečného vydávání stanovisek dopravních úřadů v řízení o udělení koncese pro provozování silniční dopravy malými vozidly. Dochází také k dílčím změnám v úpravě povinností při přepravě nebezpečných věcí a s ohledem na specifika zaměstnávání osob v silniční dopravě se do zákona o silniční dopravě včleňuje speciální úprava vůči zákonu o zaměstnanosti navazující na předpisy Evropské unie v oblasti vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, která spočívá v tom, že v případě zahraničních dopravců musí být ve vozidle k dispozici kopie dokladů prokazující pracovní vztah s řidičem včetně překladu do češtiny. Další změny se týkají licenčního řízení v oblasti provozování osobní linkové dopravy, kde dochází k upřesnění postupů při vydávání závazných stanovisek dotčených úřadů, v jejichž správních obvodech mají být na trase linky umístěny zastávky, tak, aby v důsledku nečinnosti těchto úřadů nedocházelo k excesivnímu prodlužování licenčního řízení. Další dílčí úpravy se pak týkají například prokazování spolehlivosti u osob, kterým byla udělena mezinárodní ochrana, upřesnění povinnosti dopravních úřadů hlásit Ministerstvu dopravy některé údaje vyžadované právem Evropské unie, povinností dopravce v souvislosti s výkonem kontroly ze strany policejních orgánů nebo ukládání trestů za přestupek dopravce spočívající v neoprávněné manipulaci s tachografem.

II.

Vztah k právu EU

Volnost členského státu při regulaci zprostředkovatelské služby typu Uber byla potvrzena v rozsudku ze dne 20. prosince 2017 ve věci C-434/15 Asociación Profesional Elite Taxi v. Uber Systems Spain SL. Taková služba je dle rozsudku Soudního dvora EU službou spadající pod úpravu společné dopravní politiky (patřící

mezi sdílené pravomoci), nikoli pod volný pohyb služeb obecně, přičemž taková pravidla v rámci společné dopravní politiky na úrovni EU nebyla přijata. Vyloučení z působnosti „notifikační“ směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES [dnes nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535] a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu bylo Soudním dvorem EU potvrzeno v rozsudku ze dne 10. dubna 2018 ve věci C-320/16 Uber France SAS.

Relevantní k návrhu je také úprava ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/67/EU ze dne 15. května 2014 o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“).

Návrhu zákona se, nad rámec toho, co předkladatel uvedl v odůvodnění návrhu, dotýkají tyto předpisy EU:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 ze dne 21. října 2009, kterou se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě a zrušuje směrnice Rady 96/26/ES, v platném znění,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1072/2009 ze dne 21. října 2009 o společných pravidlech pro přístup na trh mezinárodní silniční nákladní dopravy, v platném znění,
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/2009 ze dne 21. října 2009 o společných pravidlech pro přístup na mezinárodní trh autokarové a autobusové dopravy a o změně nařízení (ES) č. 561/2006, v platném znění, a
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 165/2014 ze dne 4. února 2014 o tachografech v silniční dopravě, o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 o záznamovém zařízení v silniční dopravě a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy.

Návrh zákona je s právem EU plně slučitelný.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části IX. předloženého materiálu. Návrh zákona je podle předkladatele předkládán s rozpory s Ministerstvem zdravotnictví, Ministerstvem práce a sociálních věcí, Plzeňským krajem, Hlavním městem Prahou a Svazem měst a obcí.

S Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“) zůstávala předmětem rozporu připomínka k navrhovanému založení nové kompetence dopravních úřadů kontrolovat doklady prokazující existenci pracovněprávních vztahů mezi řidiči a dopravci usazenými v jiných členských státech Evropské unie.

MPSV upozorňovalo, že kontrolu dodržování § 136 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti provádí orgány inspekce práce a nesouhlasí s tím, že navrhovaná ustanovení zákona o silniční dopravě jsou speciální úpravou k § 136 zákona o zaměstnanosti, neboť již nyní v rámci kontrolní činnosti orgánů inspekce práce je kabina řidiče považována za pracoviště a zaměstnavatel tak má povinnost zajistit na pracovišti (v kabině) doklad prokazující existenci pracovněprávního vztahu; pokud zaměstnavatel tuto povinnost neplní, jedná se o přestupek. Podle MPSV z navrhovaného znění ani z jeho odůvodnění není patrný účel navrhovaného opatření. Tvrdí, že pokud zákon o zaměstnanosti ukládá povinnost mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu, pak je tak činěno mimo jiné za účelem sledování dodržování povinností zaměstnavatele, stanovených ve směrnici o vysílání zaměstnanců v rámci poskytování služeb a v tzv. prosazovací směrnici, což je Směrnice EP a Rady č. 2014/67/EU o prosazování směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“) u tzv. vysílaných zaměstnanců. Účelem tohoto ustanovení je však u „tuzemských“ zaměstnanců také zajištění účinných a odpovídajících kontrol nelegální práce. Kromě prokázání existence pracovněprávního vztahu lze na základě takto doložených dokladů zjistit výši mzdy a další práva a povinnosti, které jsou obsahem předmětného pracovněprávního vztahu. Navrhovaná právní úprava v zákoně o silniční dopravě však tento účel postrádá, neboť dopravní úřad není oprávněn uvedené aspekty posuzovat ani kontrolovat.

Dále MPSV poukazovalo na to, že návrh počítá se zavedením nové skutkové podstaty přestupku, kterého se zahraniční dopravce dopustí tím, že nezajistí, aby byly ve vozidle kopie dokladů prokazující existenci pracovněprávního vztahu s řidičem, s možným uložením pokuty do výše 70 000 Kč, zatímco zákon o zaměstnanosti již skutkovou podstatu přestupku nezajištění dokladu prokazujícího existenci pracovněprávního vztahu obsahuje a za nesplnění povinnosti podle 136 odst. 1 nebo 2 zákona o zaměstnanosti, na který návrh zákona o silniční dopravě odkazuje, mohou orgány inspekce práce uložit v souladu s § 140 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti a § 140 odst. 4 písm. c) zákona o zaměstnanosti pokutu až do výše 500.000,- Kč. Proto MPSV považovalo navrhovanou změnu za nesystémovou duplicitu.

Podle předkladatele je účelem návrhu zefektivnění silničních kontrol zahraničních dopravců a jejich řidičů (v pozici zaměstnanců) vyslaných do České republiky, neboť předmětné kontroly prováděné v kompetenci inspektorátů práce nejsou v praxi prováděny v dostačujícím rozsahu a inspektoráty práce ani nedisponují srovnatelně efektivními prostředky kontroly a postihu. Zakotvením předmětné povinnosti a navazující skutkové podstaty přestupku v zákoně o silniční dopravě by se pravomoc kontrolovat doklad prokazující existenci pracovněprávního vztahu s řidičem rozšířila i na orgány státního odborného dozoru v silniční dopravě a Policii České republiky, což současně umožní využívat při těchto kontrolách efektivního institutu kaucí, který je s ohledem na možné podezření z vyhýbání se správnímu řízení v silniční dopravě dle dosavadních zkušeností zcela nezbytný.

V současné době jsou čeští dopravci adresáty mnoha kontrol v zahraničí, přičemž kontrolování mohou být i v provozovnách v České republice ze strany inspektorátů práce, zatímco zahraniční dopravci se mohou správnímu trestání při porušování zákona o zaměstnanosti nedůvodně vyhnout. V minulosti inspektoráty práce neprováděly tyto kontroly v dostatečném rozsahu, přičemž k zastavování vozidel na silnici byla nutná spolupráce s Policií České republiky nebo celní správou. Přijetím navržené změny zákona o silniční dopravě bude naplněn smysl unijní směrnice o vysílání pracovníků a související vymáhací směrnice, a to při využití stávajících vymáhacích institutů, pracovních kapacit i technického vybavení v režimu zákona o silniční dopravě.

Podle aktuální informace postoupené předkladatelem Ministerstvo práce a sociálních věcí v době po předložení návrhu zákona vládě od své připomínky ustoupilo a rozpor tak lze považovat za odstraněný.

Rozpor s Ministerstvem zdravotnictví se týká připomínky požadující rozšíření výjimky umožňující nedodržování zákazu stání na pozemních komunikacích (upravené v § 67 zákona o silničním provozu) také pro zdravotnické pracovníky poskytující domácí péči. Podle předkladatele jde připomínka nad rámec předloženého návrhu zákona, který sice obsahuje také novelu zákona o silničním provozu, avšak ta je úzce omezena na změny bezprostředně související s novelou zákona o silniční dopravě; předkladatel má za to, že akceptací této připomínky by porušil čl. 54 odst. 3 Legislativních pravidel vlády. Podle aktuální informace poskytnuté na pracovní úrovni předkladatelem Ministerstvo zdravotnictví v době po předložení návrhu zákona vládě od své připomínky ustoupilo a rozpor lze považovat za odstraněný.

Předmětem rozporu s Plzeňským krajem je připomínka k celkové koncepci změny právní úpravy taxislužby. Plzeňský kraj vnímá negativně skutečnost, že byla zvolena varianta dílčí liberalizace taxislužby a preferoval by jednotnou taxislužbu, tedy stanovení povinnosti opatřit všechna vozidla taxislužby bez výjimek střešní svítlnou, identifikací dopravce a taxametrem. Má za to, že s variantou dílčí liberalizace bude i nadále docházet k nerovnému postavení subjektů provozujících taxislužbu, kdy provozovatelé klasické taxislužby budou znevýhodněni a jen těžko budou konkurenceschopně soutěžit s provozovateli taxislužby přijímající pouze elektronické objednávky a upozorňuje, že takovéto nerovné postavení na trhu vždy vyvolává různé formy konfliktů a negativního jednání.

Předkladatel nesouhlasí s tvrzením, že by se návrhem zákona zakládalo různé zacházení se subjekty, které jsou ve stejném postavení, neboť poskytovatelé jednotlivých forem taxislužby ve stejném postavení nejsou. Odlišné postavení podle něj plyne zejména ze skutečnosti, že v případě „klasické taxislužby“ je vozidlo seznatelné prostřednictvím střešní svítilny, zatímco u objednávky přes aplikaci nebo u taxislužby poskytované na základě písemné smlouvy není nutné, aby bylo vozidlo takto seznatelné, a proto požadavek na vybavení střešní svítlnou není důvodný. Totéž platí pro užití taxametru. Zatímco v případě klasické formy taxislužby použití taxametru

garantuje, že cena za přepravu bude správně stanovena podle ujeté vzdálenosti, u alternativní formy taxislužby zná zákazník cenu za přepravu předem, a tedy není důvodné měřit ujetou vzdálenost a stanovovat cenu pomocí taxametru. Pokud jde o základní požadavky na výkon činnosti dopravců a řidičů, jsou povinnosti při obou formách provozování taxislužby totožné, tzn. v obou případech je požadováno, aby přeprava byla poskytnuta dopravcem, který je držitelem příslušné koncese, řidičem, který je držitelem oprávnění řidiče taxislužby a vozidlem, které je evidováno v evidenci vozidel taxislužby a označeno evidenční nálepkou. V tomto směru nedochází k žádným úlevám ani u jedné formy taxislužby.

Rozpory s hlavním městem Prahou a Svazem měst a obcí se týkají požadavků na zavedení speciálních registračních značek pro vozidla taxislužby za účelem lepší rozpoznatelnosti těchto vozidel. Předkladatel je přesvědčen, že stejného cíle lze dosáhnout označováním vozidel evidenčními nálepkami vozidel taxislužby, které návrh zavádí a které budou představovat levnější, administrativně náročné a dostatečně efektivní řešení. Podle aktuální informace poskytnuté na pracovní úrovni předkladatelem ani jedno z připomínkových míst již na své zásadní připomínce netrvá a rozpor lze považovat za odstraněný.

Návrh zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro soukromé právo, pro správní právo, pro pracovní právo a sociální věci a pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

Předseda Legislativní rady vlády v souladu s čl. 4 bodem 3 Statutu Legislativní rady vlády rozhodl, že návrh zákona nebude projednán Legislativní radou vlády a že k němu bude vypracováno stanovisko předsedy Legislativní rady vlády.

IV.

Návrh změn

Předseda Legislativní rady vlády doporučuje návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, upravit takto:

K jednotlivým ustanovením

Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona jsou obsaženy v příloze k tomuto stanovisku.

K důvodové zprávě

1. Číslování stránek důvodové zprávy navázat na číslování stránek návrhu zákona.
2. Důvodovou zprávu upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

K závěrečné zprávě hodnocení dopadů regulace (RIA)

1. V části 1.2 závěrečné zprávy podrobněji identifikovat a popsat problém, který má být předloženým návrhem novely řešen.
2. V závěrečné zprávě jednoznačně vymežit cílový stav, resp. účel, kterého má být přijetím navrhované právní úpravy dosaženo.
3. V závěrečné zprávě podrobněji identifikovat náklady a přínosy jednotlivých zvažovaných variant řešení, včetně zvolené varianty.
4. V části 2. závěrečné zprávy konkretizovat změny navrhované v rámci jednotlivých variant a podrobněji odůvodnit pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení.
5. V části 6 závěrečné zprávy upřesnit, jaké skutečnosti a jakým způsobem budou předmětem přezkumu účinnosti regulace.

K platnému znění navrženými novelami dotčených částí zákonů s vyznačením navrhovaných změn

Do tohoto platného znění promítnout změny předloženého návrhu zákona schválené vládou.

V.

Závěr

Předseda Legislativní rady vlády doporučuje vládě s c h v á l i t návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„Vláda

I. s c h v a l u j e návrh zákona, kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku předsedy Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády;

II. u k l á d á ministru dopravy vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle bodu I tohoto usnesení;

III. p o v ě ř u j e

1. předsedu vlády, aby předložil vládní návrh zákona podle bodů I a II tohoto usnesení předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání,

2. ministra dopravy, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky;

IV. z m o c ň u j e předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti ministra dopravy pověřil plněním úkolu podle bodu III/2 tohoto usnesení jiného člena vlády.“.

JUDr. Jan K n ě ž í n e k, Ph.D.

ministr spravedlnosti

a předseda Legislativní rady vlády