

Ekonomika sdílení tři roky poté

prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.¹

Pokud s odstupem tří let od zahájení projektu cyklu konferencí „Sdílená ekonomika – sdílený právní problém?“ na pražské právnické fakultě pohlédneme na oblast právní úpravy tzv. ekonomiky sdílení, pak je možné konstatovat, že během existence tohoto projektu se ve veřejnosti nejvíce vnímaných segmentech tohoto jevu v oblasti platného práva nezměnilo de facto vůbec nic – týká se to především mediálně nejvíce popularizovaných oblastí „sdíleného ubytování“ a „sdílené přepravy“, to samé však lze vztáhnout v podstatě k celé „ekonomice sdílení“.

To by samo o sobě nebylo ničím negativním, pokud by na tyto jevy a na ně navázané podnikatelské modely reagovaly v daném období orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků i jiné orgány svým efektivním přístupem bez potřeby měnit právní úpravu. Schopnosti aplikovat platné právo důsledným prováděním kontrol a/nebo efektivním postihováním těch subjektů, které recentní právní úpravu pod záminkou „sdílení“ nedodržují, jsme se od těchto orgánů bohužel nedočkali.

Dalo by se očekávat, že za ony tři roky byl dostatek času provést ze strany výkonné moci (či na základě jejího zadání) také hlubokou analýzu toho, nakolik je potřebné, respektive nezbytné² v reakci na mnohé praktické projevy „ekonomiky sdílení“ upravit náš právní řád tak, aby nebyl v této oblasti brzdou společensko-ekonomického vývoje, a také identifikovat oblasti, kde takové změny právního řádu nejsou potřebné a kde by mohly být spíše než onou „nezbytnou reakcí“ (viz citát sub 2 pod čarou) projevem snah některých podnikatelských skupin opatřit si na trhu „do práva vepsanou“ výhodu proti svým konkurentům.

Nestalo se tak. Právě naopak – to, co se v posledních necelých třech letech odehrálo, nelze označit jinak, než jako koncepční tápání. Příkladem budiž iniciace

¹ Autor je vedoucím Katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy, předsedou České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení, členem Komise pro pracovní právo a sociální věci Legislativní rady vlády ČR, advokátem a rozhodcem zapsaným na listině rozhodců Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR.

Tento příspěvek vznikl v rámci výzkumného projektu „Sdílená ekonomika – sdílený právní problém?, id. č. SVV 260 364/2017a zohledňuje právní stav k 31. 8. 2019.

² „Přes uznání nezbytnosti reakce na zrychlující se společenský vývoj při tvorbě zákonů vždy vyvstává otázka, zda je nová právní úprava skutečně objektivně nezbytná, zda ob stojí proti požadavku stability práva, zda vyváží nedostatky spojené s labilitou práva?“ Gerloch, A. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 288

změn právní regulace taxislužby i tzv. alternativní taxislužby (což je eufemismus pro taxikaření realizované v četných případech bez potřebných povolení) pražským magistrátem počínaje a ministerstvem dopravy konče v podobě principiálně zcela si protirečících legislativních iniciativ; od ideje „výrazně utužit regulaci“ až po stávající záměr „výrazně liberalizovat“³.

Zřejmě v nepřímém důsledku tohoto tápaní na poli legislativy zaujmou v námi sledovaných letech i některé české soudy (zejména v porovnání s některým jiným evropskými zeměmi) svým „rozkolísaným“ přístupem k řešení problémů vyplývajících z existence „alternativních taxislužeb“⁴. Mnohá protichůdná rozhodnutí jsou (odbornou) veřejností vnímána o to překvapivěji, čím jasnější byl přístup k těmto otázkám v jiných unijních zemích i v rámci Evropského soudního dvora.

Čím déle nekoncepční „právní chaos“ v této oblasti v České republice trvá, tím lépe pro ty, kteří z něj pod rouškou „progresivní ekonomiky sdílení“ těží v duchu nadřazeného přístupu „nebudeme a nemusíme dodržovat nic z toho, co nevyhovuje našim vysoce sofistikovaným technologickým postupům“. Jinými slovy „státe snaž se vytvořit takový právní rámec, který se nám bude zamlouvat – pak jej teprve začneme dodržovat.“ Do té doby se snaží různé subjekty těžit z výhod, které jim při obsazení trhu a vytlačení klasické konkurence skýtá fakt, že stát i mnohé samosprávy vysloveně tápou v přístupu k jejich činnosti a v důsledku toho se chovají benevolentně až servilně, což se projevuje např. uzavíráním pochybných memorand, která mnohé praktiky za hranou legality do určité míry zdánlivě legalizují.

Tyto tzv. disruptivní modely podnikání tak v České republice nejenže mění zaběhlé podnikatelské modely, což je, děje-li se tak s respektem k platnému právu, zcela v pořádku, ale v mnohých případech působí právě v důsledku deficitu respektu k právu (zejména ze strany některých nadnárodních gigantů působících v daném segmentu podnikání) vysloveně rozkladně na úroveň povědomí občanů o nezbytnosti dodržování právního řádu.

Jinými slovy, shora uvedené přístupy mohly ve sledovaném období vcelku zákonitě vést u podnikatelů (dosud) respektujících právní řád k otázkám typu:

- „Proč bych měl jako obyčejný český taxikář platit pokutu v případě, kdy kontrola jednoduše zastavila můj řádně označený a jako taxi registrovaný vůz a došla k názoru, že mnou předložený „záznam o době řízení, bezpečnostních přestávkách a době odpočinku“ [§ 34e odst. 3 písm. b) zák. č. 111/1994 Sb.] nebyl veden stanoveným způsobem, jestliže vím, že ve vedlejším domě bydlí v jednom bytě 5 „turistů“ z neunijní země, kteří se střídají při výkonu

³ Srov. Pichrt, J. *Memoranda, ubytovací poplatky ... a co dál?* In Pichrt, J., Boháč, R., Elischer, D., Kopecký, M., Morávek, J. (eds.) *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 22-27.

⁴ Srov. tamtéž, s. 15-21.

„alternativní taxislužby“ na dvou neoznačených autech, která nesplňují parametry vozu taxislužby a nic takového, za co já nyní dostávám pokutu, nikdy nevedli, nikdo je efektivně kontrolovat nebude a pokud snad kontrolování přeci jen budou a dostanou pokutu, bude za ně tato pokuta zpravidla uhrazena „platformou sdílení“, která tyto pokuty zřejmě považuje za další náklady své expanze na zahraničním trhu?“;

- „Je správné, že mám jako majitel malého hotelu četné, finančně i časově velmi nákladné povinnosti vyplývající ze stavebního zákona i mnohých norem od požárních po hygienické, zatímco v sousedním bytovém domě je de facto provozován „alternativní hotel“ s úhrnnou větší kapacitou lůžek, který však nebyl jako hotel kolaudován, a proto jeho majitel či spíše provozovatel podobné náklady vůbec nenese?“.

Česká republika má svým způsobem štěstí, že např. v oblasti „klasické taxislužby“ zde působí spíše menší či středně velké „české podnikatelské subjekty“; být zahraničním investorem v oblasti „klasické taxislužby“, neubráníl bych se úvaze na téma možné arbitráže a otázky nakolik Česká republika nejenže neochránila mé investice, ale dokonce je pomocí „memorand“ v daném období nepřímou napomáhala znehodnocovat.

Čím déle existuje stav „dvojího trhu“ (přičemž jeden je přeregulovaný a kontrolovaný až běda, zatímco druhý de facto obchází platnou právní úpravu a je v podstatě nekontrolovaný), tím lépe pro ty, kteří z tohoto stavu získávají neoprávněné výhody a s nesrovnatelně menšími náklady získávají větší podíl na trhu⁵.

Váhavost státu celkové situaci samozřejmě nijak nepomáhá. Pokud by byla prázdná prohlášení a memoranda všeho druhu nahrazena jasně nastavenými pravidly a tlakem na jejich dodržování, nelze očekávat, že by se určitá část subjektů na trhu chovala nadále „hloupě“ a ke své škodě podnikala „postaru“, zatímco „moderní platformy“ by nadále využívaly konkurenční výhodu „rozděleného trhu“.

V případě taxislužby do budoucna velice pravděpodobně „rozhodne trh“ dříve, než si stát potažmo společnost ujasní své priority. Již dnes je zřejmé, že výlučně „tradičních taxikářů“ je zejména ve velkých městech stále méně. Mediálně vděčné striktní rozdělování na „klasické“ a „alternativní“ taxislužby je do značné míry přežilé – velká část městských řidičů taxi jezdí již dávno „pod obojí způsobou“.

Na druhé straně můžeme pouze doufat, že tržní mechanismy do budoucna zabezpečí, aby „neochota“ některých (zejména věkem starších) klientů pořídit si „chytrý telefon“ a používat aplikace nepřinesla této skupině výrazně zhoršený

⁵ Rozhovor: prof. Jan Pichrt – *Nedodržování pravidel generuje na straně aktérů sdílené ekonomiky neoprávněné výhody*; 13. 4. 2018, <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/rozhovor-prof-jan-pichrt-pravni-prostor-2018>

komfort přístupu k taxislužbě tak, jak to nyní často vidíme např. u některých bankovních služeb.⁶

Z tohoto pohledu nemá přílišný význam v tomto příspěvku komplexně rozebírat nedostatky stávajícího legislativního návrhu z dílny Ministerstva dopravy, kterým se mění zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který je v současné době projednáván v PS PČR jako tisk č. 431; ostatně do doby vydání této publikace dozná jistě změn v důsledku poslaneckých pozměňovacích návrhů a až čas ukáže, jaký vliv bude mít jeho schválená podoba na trh taxislužby a jak se na něm projeví širší pozornosti, která byla při jeho tvorbě dopřána (i díky zmíněným memorandům) argumentům zahraničních platforem „alternativních taxislužeb“.

V této souvislosti je zásadně znepokojující skutečnost, že danému legislativnímu návrhu nepředcházela hluboká a nestranná analýza.

V době, kdy světoví lídři trhu „alternativních taxislužeb“ otevřeně přiznávají, že postupně opouští modely přepravy pomocí „člověkem řízeného automobilu“, se u nás zákon po letech koncepčních přemetů vstřícně přizpůsobuje platformám; absence hlubšího koncepčního řešení je zakrývána akcentem na částečně umělý a umně mediálně komunikovaný spor „starých“ taxikářů a „moderních“ řidičů platforem.

Ani v oblasti „sdíleného ubytování“ nebylo za uplynulé tři roky možné zaznamenat výrazný legislativní progres. Stát projevil vyšší aktivitu na poli výběru daní v důsledku kontrol subjektů, které poskytují ubytování přes elektronické platformy, ale pokud jde o legislativu, byl v zásadě jediným pokrokem návrh zákona z dílny Ministerstva financí, na jehož základě má být novelizován zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Nesdílím názor, že by přijetí tohoto návrhu, jehož hlavním cílem je sloučení dvou dosavadních poplatků (místních poplatků za lázeňský nebo rekreační pobyt a z ubytovací kapacity) do jednoho nového poplatku (poplatku z pobytu) při zachování stávající maximální úhrnné výše těchto poplatků 21 korun za osobu a den a možnost jeho navýšení (ne hned – až od 1. ledna 2021) o celých 29 Kč (na maximální možnou částku 50 Kč za osobu a den), mohlo mít zejména v turisticky exponovaných místech výraznější dopad na růst množství krátkodobě pronajímaných bytů a souvisejících negativních důsledků. Je ovšem příznačné, že ani cestu této „převratné“ novinky legislativním procesem není možné označit za snadnou a rychlou.

⁶ Na druhé straně již dnes je zřejmý trend, kdy některá města podporují zřizování „taxi pro seniory“; ze světa jsou známé fungující služby osobní přepravy spočívající v „odvozu“ osob spojenému např. s „doprovodem“ těchto osob (na úřad, do čekárny lékaře, k jednotlivým vyšetřením ve zdravotnických komplexech apod.) – tedy v podstatě na poli služeb, které by ani nešlo objednat jednoduchou volbou v rámci existujících aplikací.

To je velmi špatná zpráva pro ty naše spoluobčany, kteří trpí jako jedni z posledních „klasických“ nájemníků v domech, které se v historických částech turisticky zajímavých českých měst přeměnily na převážně „dvoudenní až třídní ubytovny“ zahraničních fanoušků levného českého alkoholu. Ti „staro-nájemníci“, kteří se vcelku pochopitelně „berou o vlastní štěstí a štěstí svých rodin“, které by pro začátek spatřovali v možnosti se opět alespoň občas v klidu před pracovním procesem vyspat, se mohli nedávno na stránkách denního tisku s úlevou dočíst sdělení představitelky jedné z firem vlastníčích a „sdílejících“ více než 100 pražských bytů, že hladiny hluku jsou v některých z těchto bytů „hlídány“ hlukovými senzory a jsou překračovány pouze výjimečně. Jaká úleva – vždyť v takovém pospolitém sousedství by jistě chtěl bydlet každý; a pokud ne, může být – samo sebou s jistou ztrátou („ten /ne/hluk, že?“) – odprodat, kupec se jistě najde ...

V čem by mělo sjednocení a drobné zvýšení zmíněného poplatku plynoucího do „městských pokladen“ napomoci shora popsáním klasickým nájemníkům v jejich utrpení, není zřejmé. Naopak je zřejmé, že zvýšení poplatku na celkovou hodnotu rovnající se jednomu čepovanému pivu má více než daleko k potřebnému systémovému řešení problémů spojených s rozmachem „sdíleného ubytování“. Je naprostou iluzí, že by mohlo mít nějaký rozeznatelný regulatorní dopad; k narovnání situace dvojího trhu pak přispět nemůže už vůbec – dopadá i na klasické ubytovatele, kteří jsou navíc od těch „sdílejících“ zcela „transparentně viditelní“.

Co se naopak za tři roky významně změnilo, je vnímání veřejnosti ve vztahu k některým důsledkům dopadů ekonomiky sdílení. Po prvotním (a převažujícím) nadšení přichází racionálnější hodnocení kladů i záporů. Je stále více viditelné, že korporace krátkodobě pronajímající stovky vlastních aut či bytů (nebo aut či bytů ve vlastnictví „firem“ na ně obchodně napojených), se od původního étosu „sdílení“ na míle vzdálily. Je to natolik zřejmé, že ještě před dvěma roky nadužívané slovo „sdílení“ je v mnoha případech samotnými aktéry těchto procesů pomalu opouštěno.

Také původní „environmentální“ okouzlení z ekonomiky sdílení je často nahrazováno kritičtější přístupem – např. namísto původně akcentovaného, k životnímu prostředí šetrného, vytěžování aut, veřejnost nově více vnímá, že vedle klasických taxikářů nyní po Praze krouží navíc dalších cca 3 000 aut lačných „spolujízdy“ na mnohem více zahuštěném trhu.

Naposled uvedené lze, cum grano salis, vztáhnout i k nově výrazně viditelnému fenoménu „sdílených“ (ve skutečnosti pouze pronajímaných – v opačném nazírání je každá půjčovna lyží či náradí podnikem sdílené ekonomiky⁷) koloběžek.

⁷ Je však též třeba mít na paměti pestrost definic sdílené ekonomiky, i její vymezení Evropskou komisí, viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Evropský program pro ekonomiku sdílení COM (2016) 356, dostupné na: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881>

Jsou zábavné (pokud do Vás nevrážejí na chodníku) a vypadají jako ekologický dopravní prostředek, ale jejich noční svážení automobily se spalovacími motory nejlépe poukazovalo na fakt, že ekologie zde „na prvním místě“ není. Současná změněná praxe provozovatelů (svážení pomocí elektromobilních prostředků) přesto neodpovídá na otázky typu nakolik je ekologická sama výroba a likvidace (po krátkém průběhu životnosti) těchto strojů a akumulátorů v nich, o čistotě výroby energií potřebných k jejich dobíjení nemluvě. Samostatným posouzením u všech typů individuální přepravy (el. koloběžkami počínaje a klasickými i „alternativními“ taxislužbami konče) je pak otázka jejich vlivu na snížení vytížení hromadné přepravy, která by měla být z hlediska udržitelnosti jednoznačně preferována na úkor jakékoli (motorizované) dopravy individuální.

Shrnuto, za uplynulé tři roky se v oblasti ekonomiky sdílení řešily pouze okrajové problémy nesouvisějící s podstatou dopadu těchto jevů např. do oblasti ochrany závislé práce, zaměstnanosti, ochrany rovných podmínek hospodářské soutěže, ochrany práv spotřebitele, ale např. i nájemníka nebo řádného zdanění podnikání v této oblasti.