Posudek oponenta na diplomovou práci Jana Blažka s názvem „Analýza provázející tvorbu práva na příkladu regulace nových jevů v tzv. sdílené ekonomice“

Obecně

Autor se dle názvu své diplomové práce zamýšlel věnovat zkoumání procesu tvorby práva, a to ve spojení s regulací tzv. sdílené ekonomiky.

Kromě obecné části, za kterou považuji kromě úvodu také první až třetí kapitolu, se autor ve zvláštní části (kapitola 4 a 5) zabývá dvěma specifickým oblastmi, a to jednak digitální platformou Uber sloužící k zprostředkování přepravy, jednak digitální platformou Airbnb sloužící ke zprostředkování krátkodobého ubytování.

V závěru pak jednak autor hodnotí (kapitola 6) zpracovaný materiál, jednak navrhuje určitá opatření ke zlepšení dle jeho mínění neuspokojivého způsobu legislativní práce (kapitola 7).

K formálním požadavkům

Práce je rozdělena do sedmi kapitol, jimž předchází úvod, ve kterém autor popisuje předmět svého zájmu a plánovaný způsob zpracování tématu.

Z hlediska formálního uspořádání a struktury je práce členěna vhodně. Na počátku jsou vymezeny normativní a interní předpisy regulující normotvorný proces, je podána charakteristika užívaných pojmů, v druhé části práce se pak autor věnuje analýze zvolené materie.

Práce vychází z dostatečně širokého okruhu zpracované literatury, čemuž odpovídá adekvátní poznámkový aparát.

Vyjadřování autora je srozumitelná, práce se dobře čte. Chyb a překlepů je minimum (např. „danné“ namísto „dané“ – str. 12), nebýt příšerného spojení „jednak – druhak“ (str. 47 a 52; doufám, že výraz „třeťak“ a „čtvrťak“ by přišel exotický i diplomantovi s tím, že pokud na jím užitém spojení trvá, doporučuji užívat variantu „prvak - druhak“), celkový dojem by nic nekazilo.

K obsahu práce

Autor v první kapitole popisuje proces RIA ve vztahu k tvorbě právních předpisů. Zde považuji za problematické, že autor nevede úvahu nad racionalitou procesů RIA, protože podle mého názoru jsou procesy RIA ve značném rozsahu ovládány ekonomickými úvahami. Tvorba práva je však po mém soudu primárně věcí politickou, případně věcí právně politickou v tom rozsahu, v jakém je zákonodárce omezen ústavními pravidly. Pokud tedy například autor zmiňuje pravidlo SMART (str. 12), mělo by být zřejmé, že požadavek akceptovatelnosti navržené regulace pro jeho adresáty nutně závisí na tom, zda jim pravidlo přináší pouze výhody, nebo pouze nevýhody, případně obojí. Pokud je tedy výsledkem regulace služby Uber podrobení řidičů této služby státní regulaci namísto pro ně optimálního spíše právního vakua, těžko lze očekávat, že s regulací budou souhlasit. Stejně tak za problematické považuji hodnocení z pohledu nákladů a výnosů dané regulace, protože i to je věcí primárně politickou, nikoliv exaktně ekonomickou.

Ve druhé kapitole se autor věnuje významu důvodových zpráv, jejich struktuře a náležitostem. I zde zastávám stanovisko, že legislativní proces je motivován primárně politicky, tudíž nelze očekávat, že důvodové zprávy nebudou tomuto účelu přizpůsobeny zejména v obecné části. Nesdílím autorův optimismus v tom smyslu, že LPV jsou omezením pro „legislativce“ a že požadavky v LPV uvedené mohou vést k tvorbě kvalitnějších právních předpisů pouze tím, že má být zpracována „i důvodová zpráva“ (str. 18). Opomenu-li skutečnost, že reálný přínos důvodových zpráv je i v jejich zvláštní části zpravidla mizivý, neboť jsou mnohdy pouze parafrází textu navrhovaného ustanovení, pak samotný fakt, že jednu věc je sepsána dvakrát (jednou v podobě návrhu příslušného ustanovení zákona, jednou v podobě důvodové zprávy), kvalitu nijak nezaručuje.

Některé úvahy autora jsou v tomto ohledu spíše úsměvné, pokud např. píše (str. 18 shora) o „*logické úvaze*“, podle které by tak „*jednotlivá ustanovení* [navrženého předpisu] *měla splňovat požadavky souladu s jinými částmi právního řádu, ústavním pořádkem …*“, načež pokračuje, že „*zároveň by měla sama navrhovaná norma být vnitřně bezrozporná …*“. Skutečně by bylo žádoucí, aby určitý

paragraf zákona nebyl sám se sebou rozporný. Pokud je v rozporu s jinými ustanoveními, lze tento „rozpor“ řešit standardními interpretačními pravidly.

Celkově hodnotím první dvě části jako málo kritické. Autor pouze popisuje, co by mělo ideálně být (a co reálně není), avšak již se nezamýšlí nad tím, zda to, co by být mělo, je jednak možné, jednak rozumné.

Ve třetí kapitole se autor věnuje popisu sdílené ekonomiky jakožto novodobého fenoménu. Zde považuji za problematické to vymezení, které si autor vybral, ve vztahu k analyzovaným případům Uber a Airbnb. Autor totiž uvádí, že sdílenou ekonomikou se rozumí využívání statku, který není svým vlastníkem využíván a pomocí jehož sdílení poskytovatel sleduje využívání takového statku jinými osobami (str. 21). Řidiči Uber však nedávají svůj vůz k dispozici, protože jej nepotřebují, nýbrž se právě přepravou osob živí (je sporné, do jaké míry jde v jejich případě pouze o „přivýdělek“ – str. 21). Obdobně, vlastníci bytů sice svůj byt v daném okamžiku nepotřebují, ovšem to dělá každý pronajímatel. Je tedy pronájem bytů ve vlastnictví obce (či „soukromého“ vlastníka) také „sdílením“? Dle mého názoru jde o činnosti, se kterými počítá každý právní řád v podobě klasických institutů (podobně jako současný moderní a populární „sharing“ koloběžek, kol a čehokoliv jiného je pouhým nájmem).

Autorovi podle mého názoru uniká zásadní specifikum obou jím popisovaných služeb, a to je skutečnost, že onen „zprostředkovatel“ není pouhým zprostředkovatelem, nýbrž zároveň administrátorem transakce, neboť jeho prostřednictvím se služba mj. také platí. A protože se jedná o subjekty podléhající cizí jurisdikci, jejichž podnikání v tuzemsku podléhá jen velmi omezené regulaci (srov. autorem opomenutý zákon č. 480/2004 Sb.), hledají se jen obtížně postupy, jak jejich činnost omezit. Nelze proto souhlasit ani s tím, že slovo „sdílení“ se užívá k zakrytí nezákonné činnosti (str. 21). Skutečnost, že pronajímatelé bytů neodvádějí místní poplatky, že řidiči Uber záměrně nesplňují požadavky kladené na řidiče taxi služby (zda jsou tyto požadavky rozumné, je jiná věc), má s provozovatelem těchto platforem málo společného.

Stěžejní část práce představuje v kapitolách 4 a 5 analyzovaná konkrétní úprava navrhovaná v oblasti dopravy (Uber) a oblasti místních poplatků (Airbnb). Zde autor vytýká zpracovaným RIA, resp. i návrhům zákonů v obou oblastech, různé nedostatky v podobě vnitřních rozporů, nedůsledností apod., a to z hlediska „nejvhodnějšího“ způsobu regulace. Jak již bylo naznačeno, jsem v tomto ohledu skeptický, že lze nalézt „nejvhodnější“ způsob regulace čehokoliv, neboť na tutéž věc lze mít různé názory a jejich preference je primárně věcí politické vůle zákonodárce.

Samotný rozbor návrhů zákonů z hlediska věcného řešení (např. str. 32-33) považuji za málo významný z hlediska přínosů diplomové práce, a to včetně zmiňovaného fabulovaného příkladu (str. 33). Dle mého soudu autor prezentuje (více či méně skrytě) svůj názor na racionalitu regulace daných oblastí, což je sice možné, ovšem s tématem práce nepříliš související. Podobně nemají velký význam ani postřehy autora ohledně toho, že klíčovým bodem diskuse o regulaci Airbnb je či bude nastavení výše zaváděného poplatku (str. 40).

V šesté kapitole autor provádí hodnocení svých zjištění. I zde si nejsem jistý správností autorových vývodů. Např. na str. 44 uvádí: „*Za prvé, jasnost práva, tedy důvody pro nejvhodnější variantu, jsou důležité pro efektivnost regulace, tedy pro ekonomickou prosperitu dotčených subjektů.*“ Zaprvé, nevidím souvislost mezi „jasností“ práva (zřejmě tedy významovou jednoznačností, resp. srozumitelností, bezrozporností) a volbou nejvhodnější varianty. Zadruhé, ekonomická prosperita přece nemůže být jediným cílem právní regulace! Otázka nákladů proto není rozhodující, jak tvrdí autor.

Problematický se mi jeví i autorův vývod založený na tom, že zákonodárce by měl „dokazovat“ volbu optimální regulace (str. 46). I kdybychom tento požadavek připustili jako důvodný, je nutno nalézt určitou formu komunikace mezi zpracovateli legislativních podkladů („legislativci“, v praxi tedy ministerští úředníci) a zákonodárným sborem. Stěží si lze totiž představit, že parlament nepřijme zákon odpovídající jeho politické vůli jen proto, že RIA nebude hovořit a analyzovat několik potenciálních variant legislativního řešení … .

Co se týče závěru (7. kapitola), jsem opět skeptický co do možnosti volby „objektivně nejvhodnější varianty regulace“ (str. 50), neboť po mém soudu nic takového neexistuje. Jde vždy o politicky motivovanou volbu jedné z variant, případně přijetí nebo odmítnutí jednoho navrženého řešení (shodně, avšak s výhradou, autor na str. 53). Zde podle mého soudu autor úplně opomíjí základy současného ústavního a politického systému, ať již zakotvené v ústavním pořádku či existující z povahy věci. Naivní je představa autora, že vládu a parlament podléhající parciálním vlivům (str. 48-49) a

rozhodující ke škodě „celé společnosti“ s cílem udržet si moc po další volební období, nahradí nezávislí a objektivní úředníci (odborníci), případně že poté, kdy tito úředníci budou procházet školeními Legislativní akademie, budou produkovat „objektivně nejvhodnější“ návrhy právní úpravy. Autor zde dle mého zaměňuje legislativní techniku (ve které se lze jistě zdokonalovat) a rozhodování mezi možnými variantami obsahu právní regulace, což je primárně otázka politických preferencí. Víra ve vytváření dalších a dalších nezávislých úřadů (str. 52; spojení „nezávislý úřad“ ve vztahu ke koncepční činnosti je spíše *contradictio in adjecto*) jakožto prostředku ke zlepšení čehokoliv je nedůvodně optimistická.

Souhlasím jinak s autorem, že úroveň předkládaných legislativních materiálů je zpravidla velmi nízká právě po technické stránce a že jakékoliv opatření směřující k nápravě je zásadně potřebné.

Závěr

Práci k obhajobě doporučuji, nicméně autor by se měl vyjádřit k mým výhradám či problematickým aspektům práce výše popsaným. Očekával bych zejména úvahu nad tím, zda samotná kritéria RIA jsou racionální a zda jsou „objektivně nejvhodnější“.

Výsledné hodnocení práce bude záviset na průběhu obhajoby.

V Praze dne 6. září 2019

JUDr. Jan Tryzna, Ph.D.