

PŘEDKLÁDACÍ ZPRÁVA

Předkládaný analytický materiál je koncipován jako podklad pro věcnou debatu ohledně možností regulačního zakotvení oblasti tzv. sdílené ekonomiky. Sdílená ekonomika je komplexní fenomén, který se dotýká široké škály oblastí a má dopady na právní i hospodářské prostředí. Předkládaný materiál proto sestává ze dvou analýz věnujících se fenoménu sdílené ekonomiky, a to z analýz právních a ekonomických aspektů. Na základě podnětů představených v daném materiálu a výstupů vyplývajících ze širší debaty o sdílené ekonomice na úrovni zainteresovaných stran je předkládán návrh usnesení vlády ukládající jednotlivým rezortům úkoly s cílem zanalyzovat jednotlivé sektorové oblasti sdílené ekonomiky za účelem dalšího postupu ČR v této oblasti, zejména pokud jde o nalezení vhodného regulačního rámce pro sdílenou ekonomiku.

Rozsah a komplexnost problematiky tzv. sdílené ekonomiky neumožňuje jednoduchý způsob jejího právního ukotvení. Předložený analytický materiál se v této souvislosti zabývá tím, jak a zda vůbec sdílenou ekonomiku efektivně regulovat a zdali tak činit horizontálně (tedy nastavením principů platným pro všechny hráče na trhu), vertikálně (tj. sektorově, dle věcné definice aktivit sdílené ekonomiky), či kombinací obou těchto metod.

Sdílená ekonomika vznikla, roste a vyvíjí se navzdory současnému právnímu řádu a regulačnímu prostředí. Nejen Česká republika, ale i ostatní členské státy Evropské unie si kladou otázky, jak se k tomuto fenoménu postavit. Z teoretického hlediska sdílená ekonomika představuje způsob, jak dále maximalizovat využití ladem ležících statků, stejně tak dobře však může při neodpovídajícím právním zakotvení a nemožnosti efektivně vymáhat již stanovená pravidla poskytovat prostor pro rozvoj šedé ekonomiky či regulační arbitráže. Je proto nutné důsledně rozlišovat jednotlivé aktéry sdílené ekonomiky, jejich postavení a rovněž různorodost služeb v rámci sdílené ekonomiky poskytovaných, užívaných a zprostředkovaných.

Materiál navazuje na právní analýzu Úřadu vlády z ledna 2017 a rozpracovává tři možné postupy, které budou předmětem politické diskuse ke sdílené ekonomice a měly by proto rovněž být předmětem dalšího rozpracování ze strany příslušných gesčních resortů, které disponují v tomto ohledu nejlepší sektorovou expertízou:

Tři navržené postupy jsou následující:

1. Zachovat status quo, kdy je v důsledku interpretačních sporů až na soudní moci, aby rozhodla, zda a která služba naplňuje znaky podnikání či má charakter povolené nebo zakázané činnosti a zda a kteří aktéři z trojice poskytovatel – zprostředkovatel – uživatel vystupují jako podnikatelé.
2. Učinit dílčí změny právního prostředí spočívající buď v koncepčních změnách, či v jednotlivých sektorových změnách reagující na konkrétní nedostatky. Takový postup by umožnil reakci na specifické probíhající změny v konkrétních problematických oblastech, přičemž obecná koncepce podnikání by nebyla narušena.
3. Komplexní zakotvení sdílené ekonomiky na horizontální úrovni stanovující obecný rámec nejen pro již existující služby, jež mohou být dále podrobeny regulaci formou konkrétní sektorově zaměřené legislativy, ale i pro služby, které mají potenciál teprve vzniknout.

Jedním z důležitých atributů tohoto postupu je stanovení hranice, která by umožnila jednotlivým aktérům volně přecházet mezi „přivýdělkem“ a podnikáním při jejím překročení.

Snahou je nalézt taková řešení, bez vyloučení možnosti i případného snížení regulační a administrativní zátěže, díky kterým bude možno i nadále případně i ve zvýšené formě využívat digitální technologie, přičemž vhodně nastaveným regulačním rámcem dojde k eliminaci negativních externalit. Nejzásadnější externalitou v tomto kontextu je patrně dopad na trh práce a rozpočty státu a samospráv.

Snahy o regulační uchopení fenoménu služeb sdílené ekonomiky úzce souvisí s hospodářskou rolí, jež tyto služby hrají. Dříve, než se přistoupí k regulační úpravě tohoto nového modelu je třeba se ptát, jaká je velikost sektoru sdílené ekonomiky, jaké jsou dopady poskytovaných sdílených služeb na tradiční sektory a hospodářství jako celek, či jak přínosné je sdílení pro zákazníky, poskytovatele a podnikatelský sektor jako takový. Na tyto otázky se snaží odpovědět ekonomická část analýzy. Jejím hlavním výstupem je poznatek prudce rostoucího podílu služeb sdílené ekonomiky zejména v Praze, především v sektoru ubytovacích a dopravních služeb. Tato zjištění dále podtrhují důležitost a relevanci tohoto tématu pro vládu ČR a potřebu přijmout nezbytné kroky, zejména v oblasti legislativního ukotvení sdílené ekonomiky. Přiložený materiál reflektuje skutečnost, že nezbytným krokem pro efektivní regulaci je dostupnost dat o poskytovatelích služeb sdílené ekonomiky, a to zejména pro kontrolní a další státní orgány.

Analytický materiál obsahuje rovněž doporučení, jež v širším kontextu odráží diskuse vedené s vybranými resorty, sociálními a hospodářskými partnery.

Zjištění analýzy byla představena a debatována v rámci pracovní skupiny pro sdílenou ekonomiku dne 21. června 2017, celý text následně byl předložen a debatován na PT RHSD pro vnitřní trh dne 29. června 2017, PT RHSD pro hospodářskou politiku dne 30. června 2017. Tyto diskuse reflektoval materiál následně předložený a prodiskutovaný na PS RHSD dne 17. července 2017.

Předkládaný materiál spadá do působnosti Výboru pro EU s ohledem na aktuální debatu na evropské úrovni ohledně regulace sdílené ekonomiky a očekávaným vydáním relevantních rozhodnutí Evropského soudního dvora. Z tohoto důvodu je meziresortní připomínkové řízení k materiálu nahrazeno jeho projednáním Výborem pro EU v souladu s čl. II, odst. 1 jednacího řádu vlády. Výbor projednal materiál dne 25. července 2017. K materiálu proběhla tichá procedura v rámci databáze DAP. Obdržené připomínky byly vysvětleny či zapracovány, materiál je předkládán bez rozporu.